



## **Nordisk samarbejde om gennemførelse af EU- og EØS-lovgivning Realiteter og perspektiver**

Fenger, Niels; Christensen, Mette Buskjær

*Publication date:*  
2009

*Document version*  
Også kaldet Forlagets PDF

*Citation for published version (APA):*

Fenger, N., & Christensen, M. B. (2009). *Nordisk samarbejde om gennemførelse af EU- og EØS-lovgivning: Realiteter og perspektiver*. (1 udg.) København: Nordic Council of Ministers. TemaNord, Nr. 2009:575





# Nordisk samarbejde om gennemførelse af EU- og EØS-lovgivning

Realiteter og perspektiver

*Mette Buskjær Christensen, Dansk Institut for Internationale  
Studier (DIIS), og professor, dr.jur. Niels Fenger, Københavns  
Universitet*

**Nordisk samarbejde om gennemførelse af EU- og EØS-lovgivning**  
Realiteter og perspektiver

TemaNord 2009:575

© Nordisk Ministerråd, København 2009

ISBN 978-92-893-1936-2

Trykt på miljøvenligt papir som opfylder kravene i den nordiske miljøsvanemærkeordning.  
Publikationen kan bestilles på [www.norden.org/order](http://www.norden.org/order). Flere publikationer på  
[www.norden.org/publikationer](http://www.norden.org/publikationer)

**Nordisk Ministerråd**  
Store Strandstræde 18  
1255 København K  
Telefon (+45) 3396 0200  
Fax (+45) 3396 0202

**Nordisk Råd**  
Store Strandstræde 18  
1255 København K  
Telefon (+45) 3396 0400  
Fax (+45) 3311 1870

**[www.norden.org](http://www.norden.org)**

**Det nordiske samarbejde**

*Det nordiske samarbejde* er en af verdens mest omfattende regionale samarbejdsformer. Samarbejdet omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige, samt de selvstyrende områder Færøerne, Grønland og Åland.

*Det nordiske samarbejde* er både politisk, økonomisk og kulturelt forankret, og er en vigtig medspiller i det europæiske og internationale samarbejde. Det nordiske fællesskab arbejder for et stærkt Norden i et stærkt Europa.

*Det nordiske samarbejde* ønsker at styrke nordiske og regionale interesser og værdier i en global omverden. Fælles værdier landene imellem er med til at styrke Nordens position som en af verdens mest innovative og konkurrencedygtige regioner.

# Indholdsfortegnelse

Resumé .....	7
1. Rapportens formål og metode.....	9
2. Generelt om nordisk lovsamarbejde og EU .....	11
2.1. Det historiske fokus.....	11
2.2. Det nordiske lovgivningssamarbejde i lyset af EU- og EØS-ret.....	12
2.3. Grænsehindringer og konkurrenceevne .....	14
3. Handelshindringer og grænsehindringer.....	17
4. Samspil handelshindring og harmonisering .....	19
4.1. Generelt .....	19
4.2. Særlig om forordninger .....	21
5. Hvor ofte opstår der grænsehindringer i forbindelse med staternes implementering af EU-lovgivning? .....	23
6. Omfanget af nordisk samarbejde om implementeringen af EF-direktiver .....	29
6.1. Indledning .....	29
6.2. Potentialet for nordisk samarbejde om gennemførelse af EU-lovgivning .....	29
6.3. Omfanget af det faktiske nordiske lovgivningssamarbejde i forbindelse med implementering af EU/EØS-lovgivning .....	31
7. Anbefalinger for fremtidigt nordisk samarbejde i forbindelse med direktivgennemførelse .....	41
7.1. Vil et øget samarbejde begrænse mængden af grænsehindringer? .....	41
7.2. Fordele ved samarbejde om implementeringen .....	44
7.3. Ressource spørgsmål .....	47
7.4. Samarbejdets form.....	48
8. Konklusioner og afsluttende bemærkninger .....	51
9. Hørte myndigheder og organisationer .....	53
10. Litteratur .....	55
Tiivistelmä.....	59
Útdráttur .....	61



# Resumé

De nordiske lande har gentagne gange bekræftet over for hinanden, at man lægger politisk vægt på at samarbejde både om direktivgennemførelse og om at afskaffe unødige grænsehindre. Formålet med denne rapport er for det første at undersøge, i hvilket omfang de nordiske lande rent faktisk samarbejder om implementering af EU- og EØS-lovgivning. For det andet at diskutere, i hvilken grad et øget retssamarbejde vil kunne reducere mængden af grænsehindre mellem de nordiske lande.

Rapporten indeholder følgende konklusioner:

- De nordiske lande har et betydeligt samarbejde med hensyn til implementering af EU- og EØS-lovgivning inden for områder, hvor det nordiske samarbejde uafhængigt af EU og EØS har en særlig forankring. Derimod eksisterer der ingen tilsvarende generel praksis i forhold til implementering af direktiver uden for disse områder.
- Hvor der samarbejdes, sker dette ikke med henblik på at modvirke grænsehindre ud over det, som er påkrævet for at opfylde det pågældende direktiv.
- Det er ikke almindeligt i forbindelse med direktivimplementeringen at undersøge retstilstanden i øvrige nordiske lande og på den baggrund overveje, om den påtænkte implementeringsform kunne medføre grænsehindre for borgere og virksomheder.
- Den ofte bekræftede politiske vilje til nordisk samarbejde omkring implementering af direktiver synes ikke at være blevet viderekommunikeret effektivt til de embedsmænd, der i dagligdagen arbejder med at gennemføre direktiver i national ret.
- Et øget nordisk samarbejde om gennemførelse af direktiver vil i flere henseender være nyttigt. Dels vil et sådant samarbejde formentlig i nogle tilfælde kunne medvirke til en mere enstrenget nordisk lovgivning med deraf følgende lettelser for borgere og virksomheder og større potentiale for øget konkurrenceevne. Dels vil et samarbejde i sig selv kunne højne den lovtekniske kvalitet af de nordiske landes gennemførelseslovgivninger.





# 1. Rapportens formål og metode

Denne rapport undersøger, hvor meget de fem nordiske lande samarbejder i forbindelse med gennemførelsen af EU- og EØS-lovgivning. Endvidere vurderes, hvilken betydning dette samarbejde har for mængden af grænsehindre mellem de nordiske lande. Rapporten vil særligt belyse følgende problemstillinger:

- I hvilken grad har nordisk samarbejde om implementering af EU- og EØS-lovgivning til formål at ensarte landenes gennemførelseslovgivning for derved at undgå, at forskelle mellem de nationale lovgivninger kommer til at virke hæmmende for fri mobilitet og grænseoverskridende samhandel?
- I hvilket omfang fører staternes ukoordinerede implementering af EU- og EØS-lovgivning til grænsehindre?
- Hvor sandsynligt er det, at et øget nordisk samarbejde ville have reduceret omfanget af sådanne grænsehindre?

Med henblik på at afdække det faktiske nordiske samarbejde i forbindelse med gennemførelse af EU- og EØS-lovgivning er der afholdt et større antal interviews med embedsmænd fra de ministerier, som i særlig grad er berørt af EU- eller EØS-lovgivning. Disse interviews er blevet suppleret med en gennemgang af den foreliggende litteratur om nordisk samarbejde, herunder navnlig vedrørende samarbejde i relation til EU-anliggender.

Som beskrevet nedenfor under pkt. 2 er det nordiske lovgivningssamarbejde kendetegnet ved, at det er uformelt og kun i begrænset omfang bygger på bindende retsregler. Som følge heraf kan det være svært at få et klart billede af det samarbejde, som i praksis foregår.<sup>1</sup> Til brug for denne rapport er udvælgelsen af de interviewede embedsmænd foretaget med henblik på at opnå et bredt overordnet billede af det faktiske samarbejde på en række forskellige felter af betydning for fri bevægelighed mht. både varer, personer og tjenesteydelser. Vi har samtidig tilstræbt navnlig at interviewe personer i ministerier, der kun i mindre grad har været berørt af det traditionelle nordiske lovgivningssamarbejde og således enten ikke, eller kun i begrænset omfang, administrerer de former for lovgivning, der udgør kerneområderne under Helsingforsaftalen.<sup>2</sup> Endvidere er der lagt vægt på, at interviewene kom til at omfatte ministerier og retsområder, i forhold til hvilke der ikke allerede forelå skriftligt materiale, som belyste

---

<sup>1</sup> Jf. Nordiska Ministerrådet, Utvecklingen av det nordiska lagstiftningssamarbetet under inverkan av EU och EES, s. 11.

<sup>2</sup> Jf. herom nedenfor under pkt. 2.

omfanget af ministeriernes deltagelse i nordisk lovgivningssamarbejde. Herved kan kombinationen af interviews og brugen af eksisterende litteratur forhåbentlig tilsammen tegne et rimeligt præcist billede af det faktiske samarbejde om gennemførelse af EU- og EØS-lovgivning.

Af praktiske grunde har de fleste interviews været med danske embedsmænd. Det kan ikke udelukkes, at flere interviews med embedsmænd fra de nordiske EFTA-lande, ville have tegnet et lidt andet billede af det nordiske samarbejde. Det gælder navnlig mht. det politiske fokus på dette samarbejde. At billedet ville have været markant anderledes, er dog yderst usandsynligt.

Med henblik på at belyse spørgsmålet om grænsehindre har rapportens forfattere herudover afholdt interviews med og indhentet skriftlige udtalelser fra forskellige erhvervsorganisationer samt SOLVIT.<sup>3</sup> Resultaterne heraf er blevet suppleret med en gennemgang af EF-domstolens og EFTA-domstolens retspraksis samt udtalelser og rapporter fra Kommissionen og EFTA-tilsynsmyndigheden (herefter ESA).

Rapportens struktur er følgende: Afsnit 2 lægger ud med en kort beskrivelse af udviklingen af nordisk lovgivningssamarbejde, særligt i forhold til EU/EØS-retten. Derpå defineres i afsnit 3 begrebet grænsehindre. Afsnittene 4 og 5 analyserer samspillet mellem grænsehindre og EU- og EØS-retlig harmonisering først fra en teoretisk synsvinkel og derpå gennem de afholdte interviews og den foreliggende litteratur om emnet. I kapitel 6 følger en analyse af omfanget af nordisk samarbejde om direktivimplementering. Desuden vurderes, i hvilket omfang dette samarbejde har til formål at ensarte lovgivningen for derved at reducere grænsehindre. Endeligt præsenteres i afsnit 7 anbefalinger for fremtidigt nordisk samarbejde om direktivgennemførelse, og vi ser på, om et øget samarbejde ville kunne reducere omfanget af grænsehindre.

Rapporten er udfærdiget af forskningsassistent Mette Buskjær Christensen, Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS), og professor, dr.jur. Niels Fenger, Københavns Universitet, WELMA. Seniorforsker, PhD Ian Manners, DIIS, har løbende deltaget i diskussioner om undersøgelsens metode og konklusioner.

---

<sup>3</sup> En samlet liste over de hørte myndigheder og organisationer findes nedenfor under pkt. 9.

## 2. Generelt om nordisk lovsamarbejde og EU

### 2.1. Det historiske fokus

Historisk set har nordisk lovgivningssamarbejde været baseret på ideologiske ønsker om samhørighed og fælles værdier. Retslighed har været et mål i sig selv. Samarbejdet har hvilet på, at de nordiske retssystemer har betydelige fællesnævner m.h.t. bl.a. retskildelære og en pragmatisk fortolkningsstil med relativt set mindre vægt på generelle principper og større vægt på loyalitet over for lovgivningsmagtens hensigt med en given regulering. Hertil kom allerede fra begyndelsen af samarbejdet en erkendelse af, at indbyrdes tilnærmede regler kunne have praktiske fordele for borgere og virksomheder. Dog har det nordiske lovgivningssamarbejde ikke på samme måde som EU-samarbejdet haft sikring af lige konkurrencevilkår for landenes virksomheder som hovedmål. Tværtimod udgjorde områder som f.eks. etableringsadgang og konkurrencepolitik traditionelt ikke områder, der blev undergivet nordisk lovgivningssamarbejde.<sup>4</sup>

Historisk set har det nordiske lovgivningssamarbejde været mest intenst i forhold til privatretlige emner, jf. Helsingforsaftalens artikel 4. Dermed har samarbejdet navnlig angået emnekredse, som indtil for nyligt kun i begrænset omfang var undergivet EU-harmonisering.<sup>5</sup> Omvendt var der kun i begrænset omfang samarbejde om udformningen af offentligretlige regler.<sup>6</sup>

Lovgivningssamarbejdet havde i stor grad karakter af kodificeringer på områder, hvor der i forvejen var en næsten ensartet retstilstand.<sup>7</sup> Ydermere var samarbejdsområderne kun i forholdsvis beskedent omfang undergivet politisk og pressemæssig fokus. Derfor kunne fællesnordisk lovgivning hyppigt blive udarbejdet over længere tid af embedsmænd, der havde mulighed for at investere betydelig tid og ressourcer i de pågældende projekter, fordi det kunne forventes, at de pågældende love

---

<sup>4</sup> Jf. Bernitz, „Nordic Legislative Cooperation in the New Europe – A Challenge for the Nordic Countries in the EU Perspective“, s. 29 (34 f), og Jääskinen, „EG-rättens inverkan på lagstiftningsmetodik och rättstillämpning i Norden“, s. 565 (577).

<sup>5</sup> Jf. Due, „Nordisk Lovgivning og De Europæiske Fællesskaber“, s. 41, Jensen, „EF's betydning for det nordiske lovsamarbejde“, s. 524 (538), Sevón, „Nordisk Lagstiftning i integrationsperspektiv“, s. 668 (680), og Blume m.fl., Retlig Regulering – teknik og metode, s. 178 f.

<sup>6</sup> Jf. Backer, „Nordisk lovsamarbeid i europeiseringens tegn“, s. 248 (248 og 254), og Sejersted, „Nordisk rettssamarbeid og europeisk integrasjon“, s. 214 (218 og 224). Noget andet er, at de respektive lande hver især – og uden for det egentlige lovgivningssamarbejde – undertiden har søgt inspiration i de øvrige landes lovgivninger, når de udfærdigede væsentlige love af offentligretlig karakter, jf. herom Fenger, Forvaltning og Fællesskab, s. 19-21.

<sup>7</sup> Jf. Dahl, „Har det nordiske lovsamarbejde udspillet sin rolle?“, s. 157 (159).

ville blive stående i længere tid. Sigtet var at fremme fælles regler med et bredere virkeområde end den snævre, punktvis harmonisering af mere tekniske forhold, som har præget store dele af EU-lovgivningen.

Også i sin struktur er det nordiske retssamarbejde grundlæggende anderledes end det fælleseuropæiske samarbejde. Således er det nordiske retssamarbejde ganske uformelt og hviler dermed på god vilje og konkrete cost-benefit overvejelser om nytten ved at samarbejde vejet over for de tids- og ressourcemæssige byrder, der er forbundet hermed. I modsætning hertil har de EU- og EØS-retlige samarbejder som bekendt institutionelle strukturer, der selvstændigt kan initiere harmonisering og retstilnærmelse. Som følge heraf er EU og EØS-retten karakteriseret ved betydelige lovgivningsmæssige ambitioner og et højt lovgivningstempo. EU- og EØS-ret karakteriseres også ved, at landene har en retlig pligt til at overholde de fælles regler, og ved, at der er indført uafhængige internationale institutioner, som kan håndhæve denne pligt. Denne internationale håndhævningsmekanisme suppleres af principper i både det EU-retlige og det EØS-retlige system, der gør det muligt for borgere og virksomheder i EØS-landene selv at håndhæve de rettigheder, som den europæiske ret tillægger dem. Af særlig betydning er her principperne om forrang og direkte virkning<sup>8</sup>, traktatkonform fortolkning og erstatningsansvar for brud på EU/EØS-retten.

## 2.2. Det nordiske lovgivningssamarbejde i lyset af EU- og EØS-ret

Allerede i forbindelse med det danske medlemskab af Fællesmarkedet blev samspillet mellem det nordiske og det europæiske retssamarbejde en klassisk problemstilling på både fagligt og politisk niveau. Det var imidlertid først med Sverige og Finlands indlemmelse i EU og Norge og Islands tiltrædelse af EØS-aftalen, at det nordiske samarbejde for alvor antog en ny dimension. Indtil da var muligheden for nordisk lovgivningssamarbejde forskelligt fra land til land. Det isolerede danske medlemskab af Fællesmarkedet indebar, at kun et ud af de fem nordiske lande måtte fravige allerede etableret fælles nordisk lovgivning eller afstå fra at deltage i nye fællesnordiske lovgivningsprojekter (således som det f.eks. har været tilfældet mht. aktieselskabslovgivningen). Siden 1993 har situationen været en ganske anden, idet alle de nordiske lande gennem enten EU eller EØS må tilpasse deres lovgivning til regler vedtaget i Bruxelles. Samtidig bevæger den stadig bredere EU-ret – og til dels også den snæv-

---

<sup>8</sup> EØS-retten kender ikke princippet om direkte virkning, men kommer i praksis tæt herpå gennem EØS-aftalens protokol 35, jf. sag E-1/07, *Criminal Proceedings against A*, EFTA-domstolens Samling 2007, s. 248, og Fenger m.fl., *European Free Trade Association (EFTA) and European Economic Area (EEA)*, s. 77 f.

rere EØS-ret – sig langsomt ind på de områder, hvor nordisk retssamarbejde hidtil har sat sine fingeraftryk på de nationale retsordener.

Endelig præges den europæiske retsintegration ikke kun af harmoniseringstiltag i form af nye forordninger og direktiver. Både EU-retten og EØS-retten udøver nu også en betragtelig indflydelse på medlemsstaternes generelle retsprincipper via de EU- og EØS-retlige principper om bl.a. proportionalitet, beskyttelse af berettigede forventninger og forbuddet mod usaglig diskrimination. Tidligere kunne man med en vis ret operere med en skarp værdimæssig sondring mellem det nordiske retssamarbejde og den EU- og EØS-retlig harmonisering. Førstnævnte var koncentreret om fælles værdier, retsprincipper og bredere love. Herover var EU- og EØS-retlig harmonisering koncentreret om snævre regler af teknisk karakter. Vel indebar EU- og EØS-retten en større mængde af fælles retsregler end det nordiske samarbejde. Men den europæiske ret reflekterede ikke på samme måde som den nordiske en fælles retskultur, ligesom den ikke tilsigtede at påvirke de grundlæggende principper, der bar lovgivningen inden for det harmoniserede retsområde. En sådan værdimæssig sondring svarer imidlertid ikke længere til dagens virkelighed.<sup>9</sup>

Disse forhold har tilsammen bevirket et skift i det nordiske lovgivningssamarbejdes fokus. Den nordiske agenda bliver i stigende grad parallel til og styret af den europæiske. Nordisk retssamarbejde ses således ikke længere som et alternativ til EU- og EØS-samarbejdet, men som noget der dels supplerer den europæiske integration, dels integrerer sig i det europæiske samarbejde.<sup>10</sup> Af samme grund er det nordiske samarbejde om EU- og EØS-spørgsmål blevet en prioritet. I forbindelse med Finland og Sveriges indlemmelse i EU blev der således afgivet en erklæring om, at de to lande ville fortsætte det nordiske samarbejde i overensstemmelse med EU-retten. Videre besluttede de nordiske regeringschefer i 1995, at det nordiske samarbejde:

„skal udgøre en platform for initiativer i spørgsmål, hvor landene har et ønske om at påvirke den europæiske dagsorden. Det nordiske samarbejde skal også kunne medvirke til at gøre opfølgningen af direktiver og andre EU/EØS-regelsæt ensartet. Endvidere bør det nordiske samarbejde spille en rolle som bro mellem nordiske lande, der er medlemmer af Den Europæiske Union, og de lande, som er knyttet til det europæiske samarbejde via EØS-aftalen.“<sup>11</sup>

Dette nye fokus er blevet bekræftet adskillige gange. F.eks. udtales det i „Program och principer för det nordiska lagstiftningssamarbetet 2002-2005“, at

<sup>9</sup> Jf. Bernitz, op.cit., s. 39 f.

<sup>10</sup> Jf. Nordisk Ministerråd, Det Internationale Norden – Nordisk samarbejde i europæisk ramme 2007, s. 7, 12 f, 15 og 94 f. Se også Olsen og Sverdrup, Europa i Norden - Europeisering av nordisk samarbeid, s. 12 og 22 f.

<sup>11</sup> Selve Helsingsfors-aftalen foreskriver fortsat et højere ambitionsniveau for privatreten end anden lovgivning (sml. artikel 4 med artikel 6), men det understreges i dens præambel, at de nordiske lande ønsker at forny og udvikle samarbejdet i lyset af deres deltagelse i det brede europæiske samarbejde.

„man vill säkerställa att genomförandet inom Norden av EU/ EES-rättsakter och andra internationella förpliktelser inom justitiesektorn sker på ett enhetligt sätt.“ Og det betones, at „[d]et nordiska lagstiftningssamarbetet ska säkerställa att nytt regelverk inom EU/EES och nya internationella förpliktelser som de nordiska länderna påtar sig inarbetas effektivt i dessa länders lagstiftning.“<sup>12</sup>

Ligeledes blev det på statsministtermødet i Harpsund i juni 2003 besluttet, at de nordiske lande skulle overveje, hvorledes det nordiske samarbejde om opfølgning af EU-lovgivning kunne forbedres.<sup>13</sup> Også i 2003 blev der peget på, at

„der er behov for ny kraft i samordning af de nordiske landes forberedelse hhv. implementering af EU-regler. Jo tættere samordning, desto større sandsynlighed for fortsat affinitet mellem de nordiske landes udvikling som moderne velfærdsamfund. Graden af retslighed mellem de nordiske lande spiller en betydelig rolle.“<sup>14</sup>

Endelig anføres i ministerrådsforslag B 240/medborger om programmer og principper for det nordiske justitssamarbejde s. 4 bl.a. følgende om problemstillingen:

„En stigende andel af ny lovgivning stammer fra EU/EØS. Derfor er samarbejde om EU/EØS-spørgsmål en vigtig del af det nordiske lovsamarbejde. ... Der har i de senere år eksisteret et uformelt, men vigtigt og effektivt lovgivningssamarbejde mellem de nordiske lande med det formål at fremme en nordisk retsenhed ved gennemførelse af fællesskabsretsakter, eksempelvis direktiver. ... Lovsamarbejde aktualiseres ofte, når det gælder retsakter, som overlader en vis handlefrihed til de nationale lovgivninger, eksempelvis direktiver. Der samarbejdes også om national lovgivning, som er nødvendig for, at forordninger kan fungere tilfredsstillende. Der samarbejdes navnlig på retsområder, hvor de nordiske lande har en fælles retstradition. ... Det er ikke nødvendigt at vælge samme lovgivningsløsninger i samtlige nordiske lande. Det har væsentlig selvstændig betydning at være enige om forståelsen og fortolkningen af de pågældende fællesskabsretsakter.“<sup>15</sup>

## 2.3. Grænsehindringer og konkurrenceevne

Parallelt med dette øgede fokus på samarbejde om implementering af EU- og EØS-lovgivning er arbejdet med at fjerne hindringer for fri bevægelighed i de senere år blevet en prioritet for det nordiske samarbejde. Således blev det indre marked i Norden og ønsket om at samarbejde med henblik på at fjerne grænsehindringer i medfør af „Ny Nordisk Dagsorden – Nye Strategiske Satsninger“ et vigtigt mål for Nordisk Minister-

<sup>12</sup> Jf. programmets pkt. 3.III om konkretisering af målet for samarbejdet.

<sup>13</sup> Jf. Nordisk Ministerråd, Det nordiske samarbejde i EU 2003, s. 30.

<sup>14</sup> Jf. Nordisk Ministerråd, Det nordiske samarbejde i EU 2003, s. 39.

<sup>15</sup> Ønsket om samarbejde med henblik på at ensrette landenes gennemførelse af direktiver fremhæves også i Nordisk Ministerråd, Sektorprogram Justitie – Sveriges ordførerskab i Nordiska minister-rådet 2008, s. 6, og i Nordisk Ministerråd, Sektorplan – Gensidig tillid og en lang og bred tradition – Prioriteter i lovsamarbejdet under Islands formandskab i Nordisk Ministerråd 2009“, s. 2.

råd.<sup>16</sup> I forlængelse heraf anføres det i Årsberetning 2003 „Ett öppnare Norden“ som et betydningsfuldt sigte at „*rivande av kvarstående gränshinder och minskad friktion för den fria rörligheten*“. På tilsvarende måde er arbejdet med at fjerne hindringer for fri bevægelighed et af indsatsområderne i det nordiske næringspolitiske samarbejdsprogram for 2006-2010, hvilket blev bekræftet af de nordiske statsministre i en fælleserklæring af juni 2007.

Denne udvikling i det nordiske lovgivningssamarbejde indebærer, at det tidligere ideelt betonedede samarbejde nu er blevet suppleret af et mere instrumentalt mål, hvor retsenhed ikke så meget er et mål i sig selv som et middel til at muliggøre mobilitet og bedre konkurrenceevne. Udviklingen indebærer også, at lovsamarbejdets fokus ikke længere i samme grad som tidligere kan begrænses til hovedlinjerne i den pågældende lovgivning. Succeskriterierne ligger nu lige så meget i detaljerne. Det har traditionelt været et fremherskende træk for det nordiske retssamarbejde, at målet har været grundlæggende

„uniforme lovtekster, med felles struktur og begrepsapparat. Likhed i detaljene har ikke vært like viktig. I EU har man derimot fokusert på økonomisk næringsregulering, der målet er å fjerne handelshindringer og skape like konkurransevilkår. Detaljene kan være helt avgjørende.“<sup>17</sup>

Med det nyere nordiske sigte på at forebygge og fjerne grænsehindringer, flyttes behovet for lovgivningssamarbejdets indhold fra det klassiske succeskriterium om overordnede fællesnævne til principielt set mindre vigtige detailspørgsmål så som ansøgningsprocedurer og tilladelsesordninger. Det er jo ofte sådanne mere tekniske spørgsmål, som har haft EU-lovgivers og EF-domstolens interesse ud fra et ønske om at reducere hindringer for frihandel og grænseoverskridende mobilitet.

Samtidig ses den fællesnordiske indsats nu mere i et konkurrencemæssigt perspektiv. I „Det internationale Norden – Nordisk samarbejde i europæisk ramme 2007“ er denne målsætning om bedre konkurrenceevne udtrykt på følgende måde:

„I takt med att EU utvidgas med nya medlemsländer och den globala konkurrensen hårdnar, blir det alltmer viktigt för de nordiska länderna att säkerställa den fria rörligheten och en väl fungerande inre marknad i Norden. Målet är en gradvis fördjupad integration. Såväl företag som privatpersoner upplever ofta Norden som en inre marknad som fritt kan tillgås för handel, företagande, studier och arbete. Trots detta finns det fortfarande ett stort antal barriärer som behöver övervinnas innan denna frihet är fullt uppnådd. Arbetet med att nedbryta dessa barriärer och för att göra Norden till en föregångsregion i Europa pågår ständigt.“<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Jf. Nordisk Ministerråd, Nordisk Ministerråds Europa-aktiviteter – statusrapport 2001, s. 4.

<sup>17</sup> Jf. Sejersted, op.cit., s. 223.

<sup>18</sup> Jf. Nordisk Ministerråd, Det Internationale Norden – Nordisk samarbejde i europæisk ramme 2007, s. 95. Se også Nordisk Ministerråd, Det nordiske samarbejde i EU 2003, s. 12 f og 33.



Endvidere har Nordisk Ministerråd – bl.a. gennem Nordisk Innovations-Center (NICE) – igangsat vigtige udspil med henblik på at reducere mængden af grænsehindringer. Disse udspil supplerer det arbejde med at fjerne unødige hindringer for fri bevægelighed, som forestås af Kommissionen og ESA. NICES handlemuligheder er imidlertid på en gang både mere og mindre vidtrækkende. På den ene side er NICE ikke begrænset til at arbejde for afskaffelsen af hindringer, som er uforenelige med EU- og EØS-retten. På den anden side er NICE afhængig af staternes frie vilje til at fjerne identificerede grænsehindringer. NICE kan således ikke som Kommissionen og ESA udstede bindende beslutninger og bringe modvillige stater for uafhængige domstole.

Med denne rapport sammenkædes de to ovennævnte nyere fokusområder vedrørende fælles implementering og modarbejdelse af grænsehindringer. Og det undersøges, i hvilket omfang brister på det første fokusområde har betydning for muligheden for at realisere det andet. Med andre ord søges det belyst, om forskelle i de nordiske landes gennemførelse af EU- og EØS-lovgivning har betydning for omfanget af grænsehindringer og dermed for graden af mobilitet og konkurrenceevne i Norden.

### 3. Handelshindringer og grænsehindringer

Som allerede nævnt er emnet for denne rapport „grænsehindringer“ som følge af divergenser i de nordiske landes lovgivning. Rapporten anvender i den forbindelse ordet grænsehindringer i overensstemmelse med følgende ikke-juridiske definition, som bl.a. NICE har opstillet:

„Et grensehinder kan defineres som forhold som opphever eller i vesentlig omfang reduserer virksomhetenes forretningsmessige gevinster ved å oppsøke nye muligheter på tvers av grensene i Norden“.

Begrebet omfatter således

„alle typer hindre som gjør det vanskelig eller umulig å eksportere varer og tjenester, etablere virksomhet eller studere, flytte og arbeide i et annet land, opptjene trygderettigheter, få godkjent eksamenspapirer mv.“<sup>19</sup>

At der foreligger en grænsehindring, betyder således ikke nødvendigvis, at den pågældende hindring strider mod de gældende EU/EØS-regler. Dette kan naturligvis være tilfældet, men grænsehindringer omfatter også nationale retsregler, som er fuldt forenelige med disse to europæiske retssystemer.

Grænsehindringer kan endog forekomme uden, at der samtidig foreligger en restriktion i EU/EØS-retlig forstand (med andre ord en national retsregel eller praksis, som alene vil være forenelig med EU/EØS-lovgivningen, såfremt den kan retfærdiggøres af tvingende samfundsmæssige hensyn). Begrebet grænsehindringer er således ikke sammenfaldende med de juridiske begreber „tekniske handelshindringer“ og „foranstaltninger med tilsvarende virkninger som kvantitative restriktioner“, som anvendes til at afgrænse, hvornår en given national foranstaltning falder ind under EF-traktatens artikel 28 og/eller EØS-aftalens artikel 11. Det svarer heller ikke til de beslægtede restriktionsbegreber, som er udviklet i forhold til EF-traktaten og EØS-aftalens øvrige regler om fri bevægelighed. Eksempelvis går grænsehindringsbegrebet videre end disse EU- og EØS-retlige begreber ved at omfatte forskelle i de nationale skatte- og afgiftssatser og sociale rettigheder. Selv om en grænsehindring ofte vil have karakter af en restriktion i EU- og EØS-retlige forstand, antydes med ordet grænsehindringer følgelig intet herom. Der sigtes alene tilfæl-

---

<sup>19</sup> Jf. Nordisk InnovationsCenter, Fra grensehindre og problemer til forenkling og markedsmuligheter – Forslag til strategi og tiltak for et grenseløst nordisk næringsliv, s. 6 og 16.

de, hvor forskelle i de nationale landes lovgivning og praksis i praksis har en demotiverende effekt på borgernes og virksomhedernes incitament til at gøre brug af EU/EØS-rettens regler om fri bevægelighed og grænseoverskridende samhandel.

Selv om eksisterende grænsehindre ryddes af vejen, skabes der stadig nye. NICE peger selv på følgende to situationer:

- I den første gennemfører de nordiske lande EU/EØS-regelværk forskelligt.
- I den anden vedtager de uafhængigt heraf nye nationale regler, der påvirker samhandelen eller mobiliteten mellem staterne.<sup>20</sup>

Den sidstnævnte type barrierer for fri bevægelighed, hvor staterne uafhængigt af implementeringstiltag vedtager nye regler, er velbelyst i juridisk og økonomisk litteratur og diverse rapporter fra de berørte erhvervsorganisationer. Endvidere er problemstillingen grundigt behandlet både i NICE-regi, i overvågningsarbejdet ved Kommissionen og ESA og i præjudicielle sager for EF-domstolen og EFTA-domstolen.<sup>21</sup> Disse hindringer er mangeartede og kan give anledning til betydelige vanskeligheder for borgere og virksomheder. Det gælder både for de restriktioner, der strider mod EF-traktatens og EØS-aftalens bestemmelser om fri bevægelighed, og de restriktioner, som er forenelige med disse regler, f.eks. fordi de varetager beskyttelsesværdige hensyn og er udformet på en sådan måde, at den fri bevægelighed ikke svækkes mere end nødvendigt for at nå det formål, vedkommende restriktion søger at realisere.

Derimod er der kun dokumenteret ganske få tilfælde af den førstnævnte type barriere, hvor staterne i forbindelse med implementeringen af EU- og EØS-reglerne introducerer nye hindringer for fri bevægelighed. Henset hertil – og til, at det som anført ovenfor under pkt. 2.3 er en del af det nordiske næringspolitiske samarbejdsprogram for 2006–2010 at identificere grænsehindre – er det naturligt at undersøge, i hvilket omfang sådanne hindringer rent faktisk opstår. Af samme grund er det relevant at se på, om mængden af grænsehindre vil kunne reduceres som følge af et øget nordisk retssamarbejde i implementeringsfasen.

<sup>20</sup> Nordisk InnovationsCenter, op.cit., s. 8 og 20.

<sup>21</sup> Jf. f.eks. sag E-1/01 Einarsson, EFTA-domstolens Samling 2002, s. 1, om en diskriminerende islandske afgift på bøger, sag E-3/00 EFTA-tilsynsmyndigheden mod Norge, EFTA-domstolens samling 2000-2001, s. 7, om et norsk forbud mod visse tilsætningsstoffer i madvarer, Sag E-1/03 EFTA-tilsynsmyndigheden mod Island, EFTA-domstolens Samling 2003, s. 143, om diskriminerende islandske luft-havnsafgifter, samt sag E-2/06 EFTA-tilsynsmyndigheden mod Norge, EFTA-domstolens Samling 2007, s. 164, om diskriminerende norske regler for tildeling af visse former koncessioner til vandkraftværker.

## 4. Samspil handelshindring og harmonisering

### 4.1. Generelt

Potentialet for grænsehindringer er i sagens natur størst i relation til retsområder, der ikke er blevet harmoniseret på EU- og EØS-plan. Både formålet med og virkningen af EU- og EØS-retlig harmonisering er jo at reducere forskelle mellem staternes lovgivning og de konkurrenceforvridende eller handelshindrende virkninger, der måtte følge heraf.

I sig selv indebærer tilpasningen til EU-lovgivningen således ikke, at der bliver større forskelle mellem de nordiske lovgivninger. Tværtimod bevirker det forhold, at alle de nordiske lande gennem EU eller EØS nu har gennemført flere tusinde retsakter fra EU, at retsenheden kvantitativt set aldrig har været større. Af samme grund har risikoen for grænsehindringer aldrig været mindre. Det gælder så meget desto mere, fordi både de fælles-europæiske regler og deres nationale gennemførelsesbestemmelser skal undergives en fælles fortolkningsstil, der i sidste instans er styret af én fælles domstol, nemlig EF-domstolen.<sup>22</sup> Hermed sikres ikke kun på papiret, men også i praksis en betydelig faktisk retslighed. Og herved går EU- og EØS-retten videre end under det traditionelle nordiske lovgivningssamarbejde, hvor lovgivningsteksterne vel var grundlæggende ens, men hvor retspraksis kunne udvikle sig i divergerende retninger i de enkelte lande. At denne proces ikke er rent nordisk, men fælleseuropæisk, ændrer ikke på dens faktiske virkninger for de nordiske borgere og virksomheder.

Samspillet mellem harmonisering og handelshindringer illustreres af EF-domstolens retspraksis efter det såkaldte informationsprocedure-direktiv (direktiv 98/34). Dette direktiv regulerer medlemsstaternes forpligtelser til at involvere Kommissionen og de øvrige medlemsstater, inden de udsteder tekniske forskrifter, der regulerer, hvilke krav et produkt eller en tjenesteydelse skal opfylde for lovligt at kunne markedsføres i den pågældende medlemsstat. Direktivet finder som udgangspunkt anvendelse på bl.a. godkendelseskrav, tekniske specifikationer, mærkningskrav samt fremstillings- og produktionsforskrifter. Hvor en stat påtænker at indføre sådanne krav, skal staten – inden den udsteder de pågældende regler – notificere Kommissionen (for Island og Norge ESA), der herefter underretter de øvrige EØS-lande. Både Kommissionen, ESA og de øvrige EØS-lande kan kommentere på udkastet til de nye regler og pege på eventuelle urimelige handelshindrende virkninger, som en gennemførelse af reglerne vil

---

<sup>22</sup> Jf. herom nærmere Fenger, Forvaltning og Fællesskab, s. 493-504.

indebære. Dermed kan direktivet siges at fremtvinge en konsultationsproces mellem staterne og kontrolorganerne og mellem staterne indbyrdes, inden der kan introduceres visse former for nye hindringer for fri bevægelighed. Denne notifikationspligt med deraf følgende konsultation gælder imidlertid netop ikke, hvor den nationale tekniske forskrift alene tilsigter at gennemføre et direktiv, idet staten da kun opfylder sine EU- eller EØS-retlige forpligtelser, men ikke selvstændigt indfører nye restriktioner for den fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser.<sup>23</sup>

I nogle tilfælde er direktivet og de enkelte bestemmelser heri så detaljerede, at medlemsstaterne reelt kun kan gennemføre direktivet på én bestemt måde. I sådanne tilfælde opstår der næppe tilfælde, hvor en i øvrigt direktivmedholdelig national implementering kan skabe nye hindringer for den fri bevægelighed.<sup>24</sup>

Andre gange overlader direktivet – eller enkelte bestemmelser heri – imidlertid medlemsstaterne et betydeligt spillerum for, hvorledes den nationale gennemførelseslov kan udformes. Dette spillerum vil normalt være særligt stort, hvor der er tale om et minimumsdirektiv. Dog skal man være opmærksom på, at både EF-traktaten og EØS-aftalen sætter en „øvre grænse“ for, hvorledes de nationale regler må udformes, når disse kan begrænse den fri mobilitet af borgere og virksomheder eller i øvrigt hæmme den grænseoverskridende samhandel.

Selv såkaldte totalharmoniseringsdirektiver kan overlade staterne et spillerum for detailreguleringen af den fremtidige nationale lovgivning. Det gælder navnlig, når direktivet kun harmoniserer dele af den relevante lovgivning og overlader andre problemstillinger til at blive reguleret på nationalt plan inden for de almindelige grænser, som EF-traktatens og EØS-aftalens frihandels- og konkurrenceregler sætter. Men også inden for det harmoniserede område kan den enkelte harmoniseringsbestemmelse i direktivet – uanset at den i princippet har karakter af totalharmonisering – være så vagt og rummeligt formuleret, at den tillader forskellige nationale løsninger. I begge tilfælde kan det tilbageværende spillerum udnyttes til – bevidst eller utilsigtet – at vedtage national regulering, der resulterer i nok så betydelige grænsehindre.

Som eksempel kan nævnes artikel 33 i direktiv 2002/83 om livsforsikring. Efter denne bestemmelse må en EU/EØS-stat ikke forhindre en forsikringstager i at indgå en aftale med et forsikringsselskab, der har fået tilladelse til at operere på statens territorium, medmindre forsikringsaftalen „er i strid med gældende retsregler begrundet i almene hensyn i den medlemsstat, hvor forpligtelsen består.“ Denne bestemmelse indeholder for så vidt en totalharmonisering, idet lovligheden af et forbud mod visse former for forsikringsaftaler herefter alene skal bedømmes på baggrund af direktivet og således ikke ud fra de almindelige regler om grænseover-

<sup>23</sup> Jf. forenede sager C-425/97 – C-427/97, Albers, Sml. 1999.I, s. 2947.

<sup>24</sup> Derimod kan der naturligvis opstå spørgsmål om, hvordan uklarheder i direktiver skal forstås. Som vi vil komme ind på nærmere nedenfor under pkt. 7.2, kan det i den forbindelse ofte være nyttigt, at de nordiske lande udveksler erfaringer herom.

skridende tjenesteydelser i EF-traktatens artikel 49 og EØS-aftalens artikel 36. Ikke desto mindre overlader bestemmelsen de enkelte stater et skøn, der i praksis er lige så rummeligt som det skøn, staterne ville have haft, hvis bestemmelsen ikke havde eksisteret, og lovligheden af forbuddet derfor alene skulle have været bedømt ud fra de nævnte traktatbestemmelser. I den såkaldte „completion cost-sag“ fandt EFTA-domstolen, at et norsk forbud mod visse former for forsikringsaftaler stred mod direktivets artikel 33. Dette skyldtes, at forbuddet gik videre end nødvendigt for at varetage de i sig selv saglige forbrugerbeskyttelsesmæssige formål, der lå bag bestemmelsen. EFTA-domstolen understregede imidlertid samtidig, at direktivbestemmelsen i princippet åbnede op for, at visse nationale regler kunne være lovlige, selv om sådanne regler indebar, at forsikringsselskaber ikke kunne tilbyde de samme produkter i de forskellige EØS-lande og derfor måtte foretage en fordyrende skræddersyning af deres produkter til de enkelte lande.<sup>25</sup>

## 4.2. Særlig om forordninger

Problemstillingen med grænsehindre som følge af forskellig implementering af EU- og EØS-lovgivning opstår først og fremmest i forhold til direktiver og bliver kun sjældent relevant i forhold til forordninger. Det skyldes, at forordninger enten slet ikke skal gennemføres (EU) eller skal gennemføres ordret, uden at det er muligt at omskrive dem og tilpasse dem til national lovgivning (EØS). Hyppigt vil medlemsstaterne dog være nødsaget til at udstede nationale regler, der supplerer en forordning, og i sådanne tilfælde kan det tænkes, at de supplerende nationale regler indeholder regler, der virker som grænsehindre.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Jf. sag E-1/05, ESA mod Norge, EFTA-domstolens samling 2005, s. 236.

<sup>26</sup> Om de EU-retlige krav til national implementeringslovgivning se Fenger, „Gennemførelse af direktiver og regler, der understøtter forordninger“, s. 199.



## 5. Hvor ofte opstår der grænsehindre i forbindelse med staternes implementering af EU-lovgivning?

Som påvist ovenfor udelukker det forhold, at et område er undergivet EU- og EØS-retlig harmonisering ikke, at der fortsat kan bestå forskelle mellem de nordiske lovgivninger, som kan afskrække virksomheder og borgere fra at gøre brug af reglerne om fri bevægelighed. I det følgende diskuteres, hvor stort dette problem i praksis er. I overensstemmelse med rapportens kommissorium vil fokus være på tilfælde, hvor der introduceres nye grænsehindre. Da det allerede nu kan forudskikkes, at der næppe er tale om mange sådanne tilfælde, vil vi også knytte nogle bemærkninger til spørgsmålet om, i hvilket omfang staterne i forbindelse med gennemførelse af EU- og EØS-lovgivning aktivt arbejder på at fjerne eksisterende grænsehindre.

Ingen af de to problemstillinger har været genstand for synderlig diskussion i den juridiske litteratur. Dog har professorerne Bernitz og Sejersted fundet to eksempler på, at implementering af direktiver ligefrem har *øget* forskellene mellem de nordiske lovgivninger:

„På enkelte områder ledet mangelen på samarbeid til det eiendommelige resultat at gjennomføringen av felles EU-regler resulterte i større ulikheter mellom de nordiske land enn tidligere. Et eksempel kan hentes fra immaterialretten. Dette har vært et kjerneområde for lovsamarbeidet, med felles nordiske lover om blant annet opphavsrett. Her har man hatt en felles regel om såkalt konsumpsjon, som betyr at visse opphavsrettigheter bortfaller når et produkt er brakt i omsetning med rettighetshavers samtykke. I forhold til omsetning av EDB-programmer er dette nå regulert i et EF-direktiv (Rdir 250/90). Det er imidlertid uklart om konsumpsjon bare skal gjelde innad i EU eller også globalt. Her har de nordiske landene valgt ulike tolkninger, og resultatet er at de en gang like reglene nå er blitt ulike. Et annet eksempel er gjennomføringen av EF-direktivet om pakkereiser. Direktivet gjelder rettsområder som har vært sentrale i nordisk lovsamarbeid (avtalerett, transportrett, erstatningsrett og markedsføringsrett). Likevel var det lite samarbeid om gjennomføringen, og resultatet blev ulike regler ... Dette er særlig uheldig, fordi turoperatørene ofte dekker flere nordiske land.“<sup>27</sup>

De indhentede vurderinger til brug for denne rapport peger i modstridende retninger med hensyn til, i hvilken grad manglende samarbejde i

---

<sup>27</sup> Jf. Sejersted, op.cit., s. 232 f. Se tilsvarende Bernitz, op.cit., s. 41.



forbindelse med implementering af EU- og EØS-regler har resulteret i lovgivning, der har øget hindringerne for fri bevægelighed.

På den ene side har de interviewede aktører samstemmende udtrykt, at de ikke er bekendt med, at *nye* grænsehindre mellem de nordiske lande er blevet indført i forbindelse med direktivgennemførelse. Denne opfattelse udtrykkes ikke kun af ansatte i de ministerier, der har stået for gennemførelsen af de pågældende direktiver. Den deles også af repræsentanter for SOLVIT og for de hørte erhvervsorganisationer. Hovedparten af de adspurgte anfører desuden mere principielt, at problemet under alle omstændigheder må antages at være marginalt sammenlignet med de grænsehindre, der opstår i relation til retsområder, hvor der endnu ikke er udstedt fælles EU- og EØS-lovgivning. Illustrativt er i den forbindelse den udtalelse, som den finske industriorganisation (Confederation of Finnish Industries EK), har afgivet til brug for denne rapport:

„From our experience the implementation of directives seldom leads to entirely new trade barriers. If anything, the implementation does not always remove the legislative differences that have existed before the EU's harmonizing measures, which has been the objective of the harmonizing legislation. Examples of this can be found for example in the areas of consumer legislation and copyrights.“

Den finske industriforening henviser i den forbindelse til en omfattende undersøgelse fra 2005 om finske virksomheders identifikationer af handelshindre, som de stødte på i deres kommercielle virke. I denne rapport nævnes mange eksempler på tekniske barrierer for fri samhandel. Men i ingen tilfælde peges der på, at disse hindringer skyldes forskelle i den nationale gennemførelse af EU-direktiver.<sup>28</sup>

Heller ikke ved en gennemgang af EF-domstolens og EFTA-domstolens praksis fra de senere år har undersøgelsen kunnet finde eksempler på, at staterne i forbindelse med direktivgennemførelse har indført nye grænsehindre. Da dommene ofte ikke omtaler, hvornår en given grænsehindring blev indført i den nationale lovgivning, er det dog ikke altid klart, om hindringen bestod allerede inden direktivets gennemførelse, eller om den opstod i forbindelse hermed.

På den anden side har Svenskt Näringsliv (Confederation of Swedish Enterprises) henvist til en svensk undersøgelse, hvor det på baggrund af et større antal interviews anføres, at

„... a particular issue that is taken up by many companies is that harmonisation does not always succeed. The companies experience recurring problems with countries within the EU implementing directives differently.

The implementation of EC directives is a major problem. It seems as if the political will to produce a common document ceases upon implementation“.

---

<sup>28</sup> Jf. Confederation of Finnish Industries, Trade barriers Encountered by Finnish Businesses in 2005 and Means to Tackle Them.

Within the EU, harmonisation most often takes the form of a directive which each member state is required to implement into its national legislation. Occasionally, a large scope for interpretation is provided in the directive which leads to the implementation of the provisions in a different way. Differences may also be caused by countries being given the capacity to make the requirement more stringent beyond the level provided for in the directive. This is reported to be a problem in, among other countries, Sweden, Germany, the United Kingdom, Ireland and the Netherlands.

One example is the MID Directive (Measuring Instrument Directive), which prescribes the standards for measuring instruments. The Directive is not mandatory but, if the sector is regulated, this must take place in accordance with the provisions of the Directive. One company affected by these rules points out that differences remain in the implementation which mean that different adaptations need to be made for, among other, the Netherlands and France.

„We want to see an improvement in the implementation of EC Directives in the most flexible way possible for the business community. The large differences in implementation currently create great uncertainty“.

It is clear that it is felt to be extra burdensome to have to expend great resources into an area where the point is that the rules should be the same.

„There is an EC Directive and the idea is that it should be simple, but there are always some differences in implementation which mean that a careful analysis is nevertheless always required.“<sup>29</sup>

Svenskt Näringsliv finder på den baggrund, at

„[t]he tendency to defend national specific solutions and the will to get them incorporated into the relevant directive/regulation, or at least permitted/exempted must be pushed back. ...Low-content directives obviously in themselves entail a risk of national deviations; they quite simply invite them. Uncertainties mean that a reasonably standardised application cannot be guaranteed. ...

Even if the Commission's new proposals aim directly at ensuring regulatory quality, it is at any rate unclear as to where and to what extent this will address the serious problem of 'superficial' or 'false' harmonisation, i.e. common directives, etc are transposed to national laws which are quite different in practice. The primary regulatory regime will also sometimes be 'surrounded' by closely-related domestic rules and requirements that further reduce the effects of harmonisation and act as a barrier to market entrance.“<sup>30</sup>

Den svenske undersøgelse peger således på, at forskelle i de nationale implementeringer i visse tilfælde resulterer i grænsehindringer for de berørte virksomheder. Undersøgelsen kommer ikke med specifikke nordiske eksempler herpå. Det er imidlertid ingen grund til at tro, at rapportens generelle iagttagelser ikke kan overføres til det nordiske marked.

<sup>29</sup> Jf. Jarnvall m.fl., *Global business – rules that help and hinder*, s. 17 f.

<sup>30</sup> Jf. Jarnvall m.fl., *op.cit.*, s. 24-27.

På tilsvarende måde har Sveriges Tekniska Forskningsinstitut påvist, at forskelle i de nationale regler for konstruktion af træhuse i praksis leder til besværligheder for de involverede byggefirmaer. Sveriges Tekniska Forskningsinstitut opfordrer på den baggrund til, at de nordiske lande i højere grad koordinerer deres indbyrdes regler på dette område.<sup>31</sup> I et interview til brug for denne rapport peger også Dansk Standard på, at harmoniseringen inden for byggeområdet på flere punkter er så overordnet, at man i praksis har oplevet grænsehindre på trods af, at området er undergivet en vis EU-regulering. Dansk Standard finder det dog ikke muligt at generalisere ud fra byggeområdet. På næsten alle andre områder relateret til standarder for varer er graden af fælles europæisk regulering nemlig så høj, at man ikke er bekendt med tilsvarende problemer. Derimod er der større grund til at forvente grænsehindre på området for tjenesteydelser, hvor omfanget og dybden af harmoniseringen er mindre.<sup>32</sup>

Endvidere har både Dansk Industri (DI) og Confederation of Finnish Industries EK peget på vanskelighederne ved at danne sig et fuldt overblik over alle de praktiske problemer, som virksomhederne måtte støde på. Som udtalt af DI:

„When it comes to concrete examples of trade barriers, DI has – especially during the 90’ies but also in 2003 – made enquiries to our members to examine in which areas barriers are met within the internal market. The conclusion is that we have registered very few barriers/complaints in relation to trade with the Nordic countries. This doesn’t mean, however, that there are no barriers. Most often companies adapt to the requirements without knowing that they might help change the situation if they submitted a complaint. DI most often doesn’t hear about the concrete barriers and thus cannot give a complete picture of the situation.“

I forlængelse heraf peger DI på flere praktiske tilfælde, hvor forskellig fortolkning af EU-direktiver kan give anledning til grænsehindre. Det drejer sig nærmere om direktivet om trykbærende udstyr (direktiv 97/23), direktivet om transportabelt trykbærende udstyr (direktiv 99/36) og byggevaredirektivet (direktiv 89/106). I anden sammenhæng har DI endvidere anført, at

„... også på de områder, hvor der er ensartet EU-lovgivning, støder virksomheder på nationale barrierer. De kan have form af forkert eller for langsom gennemførelse af EU-regler. Det sker også hyppigt, at landene indfører nationale regler, der er strengere end EU-lovgivningen. Alene i 2006 modtog EU-Kommissionen næsten 200 anmeldelser om nationale regler, der var baseret på EU’s fælles regler. Konsekvensen for virksomhederne er, at de dels skal bruge tid på at undersøge, om der er nationale krav, og efterfølgende skal de forholde sig til disse krav. Det medfø-

<sup>31</sup> Jf. Pousette og Gustafsson, Harmonisering av de nordiska ländernas träbyggregler. Trähusindustrins problem och byggreglernas krav. Se også Thureson m.fl., The use of fire classification in the Nordic countries – Proposals for harmonisation.

<sup>32</sup> Jf. også Møller m.fl., Exploiting the potential of Nordic internationalisation of services – The possibilities for Nordic service standardization initiatives, s. 36 ff og 40 f.

rer ekstra administrations- og produktionsomkostninger, som forringer konkurrenceevnen og medfører øgede priser for forbrugerne.“<sup>33</sup>

Endelig er det fra de berørte borger og virksomheders synsvinkel – og tilsvarende ud fra et konkurrenceperspektiv – mindre væsentligt, om en given grænsehindring opstår i forbindelse med gennemførelsen af et direktiv, eller om den allerede eksisterer i den relevante nationale lovgivning og „blot“ får lov til at fortsætte i forbindelse med, at direktivet implementeres i national ret. I begge tilfælde kan forskelle mellem de nationale lovgivninger udgøre grænsehindringer. Som allerede antydnet ovenfor under pkt. 4.1 er det givet, at allerede eksisterende grænsehindringer ikke altid fjernes i forbindelse med EU- og EØS-retlig harmonisering. Og som vi skal komme nærmere ind på nedenfor under pkt. 6.3.2.2, søger staterne heller ikke systematisk at „luge ud“ i sådanne hindringer i forbindelse med implementeringen af et direktiv. Confederation of Finnish Industries EK peger da også i deres høringsudtalelse på adskillige eksempler, hvor der trods EU- og EØS-retlig harmonisering fortsat består forskelle mellem de nationale lovgivninger, som kan besværliggøre livet for de berørte virksomheder. Det drejer sig bl.a. om forbrugerkøbsdirektivet (direktiv 99/44) og e-handelsdirektivet (direktiv 2000/31).

---

<sup>33</sup> Jf. Dansk Industri, EU's indre marked. Godt begyndt – halvt fulendt, s. 11.



## 6. Omfanget af nordisk samarbejde om implementeringen af EF-direktiver

### 6.1. Indledning

Som beskrevet i afsnit 4-5 ovenfor, overlades de enkelte stater ofte et betydeligt skøn, når de skal gennemføre et EU-direktiv. Og som anført samme sted kan forskelle i udnyttelse af dette skøn resultere i grænsehindre for borgere og virksomheder. Spørgsmålet er derfor, dels i hvilket omfang de nordiske lande samarbejder om direktivimplementering, dels i hvilket omfang landene i forbindelse med et sådant samarbejde søger at opnå en mere ensartet implementeringslovgivning med henblik på at reducere mængden af grænsehindre for derved at give bedst mulig grundlag for mobilitet og grænseoverskridende samhandel på nordisk plan.

Vi vil først diskutere potentialet for et sådant samarbejde, jf. nedenfor under pkt. 6.2. Dernæst gennemgås under pkt. 6.3 undersøgelsens resultater vedrørende omfanget og karakteren af dagens nordiske samarbejde om direktivimplementering.

### 6.2. Potentialet for nordisk samarbejde om gennemførelse af EU-lovgivning

Som det vil fremgå af det følgende, har både praktikere og teoretikere længe drøftet fordele og ulemper ved et nordisk samarbejde omkring implementering af EU-lovgivning. Konklusionerne er imidlertid delte med hensyn til, hvor meget der kan vindes ved et sådant samarbejde.

Den norske professor Fredrik Sejersted har givet følgende vurdering af potentialet for nordisk samarbejde om direktivimplementering:

„Ved første blick kan dette synes som en beskjeden ambisjon. Når direktivet er gitt, er den EU-rettslige regelen klar. Et nordisk samarbeid kan da ikke gå ut på å skape noe nytt, men bare å enes om en felles lovtekst. Fullt så enkelt er det likevel ikke. Innenfor de rammer et direktiv trekker opp, kan det være ganske betydelige nasjonale spillerom. For det første er det en del direktiver som gir anvisning av flere valgmuligheter. For det andre er det mange direktiver som kun oppstiller generelle hovedregler, med rom for ulike tolkninger. For det tredje er mange direktiver kun formulert som minimumskrav, som åpner for en videre nasjonal særregulering. Den samlede effekten er at det kan være et betydelig spillerom for ulike løsninger når et direktiv skal gjennomføres. Her er det mulig for nordisk samar-

beid. Sammen kan man komme frem til en hensigtsmessig tolkning av direktivteksten, og skape uniforme nordiske bestemmelser. Sammen kan man forsøke å utnytte de nasjonale marginer. Dersom de nordiske landene klarer å samordne sin gjennomføring, vil det skape en nordisk rettslikhet som er langt større enn likheten ellers i EU/EØS-området. ... I dag synes det tradisjonelle lovsamarbeidet å være nok så dødt, og det er vanskelig å se hvordan det skulle kun fornyes. Samtidig innebærer EU-tilpasningen en mulighet for transformasjon, der lovsamarbeidet erstattes av samarbeid om gjennomføring og forvaltning av EU-reglene. Til nå er det lite utnyttet, men det kan være tegn til en kursendring.“<sup>34</sup>

Et mere vidtgående forslag er blevet fremsat af Sven Palmgren, der opfordrer til, at de nordiske forvaltningsmyndigheder foretager en fælles samordning af gennemførelsen af minimumsdirektiver, som tillader strengere nationale regler vedrørende f.eks. miljø eller sikkerhed. Herved ville landene nemlig kunne opnå fælles normer for miljø m.v. og undgå konkurrencevridning, og derved ville sloganet om „Norden som hemmamarknad“ få en fast forankring i virkeligheden.<sup>35</sup>

Også den svenske professor Torbjörn Andersson ser et potentiale for øget nordisk samarbejde om direktivgennemførelse. Andersson er dog lidt mere forbeholden for, hvor meget der kan vindes herved:

„Det kan ifrågasättas, såväl av Danmark, Finland och Sverige som av Norge och Island om det är värt att ägna resurser åt att koordinera sig vad gäller frågor som är ‚små‘, dels i den meningen att de inte befunnits relevanta för europeisk integration, dels i den meningen att de utgör sekundärrättslagstiftningens ‚restprodukter‘. Å andra sidan kan man här med avseende på det sistnämnda hävda att det är restprodukterna som utgör stommen i rättsordningen och om det nordiska samarbetet har någon uppgift överhuvudtaget bör den inkludera bevarandet av en likartad struktur med avseende på institutionella lösningar och t.ex. lagskrivningsteknik. Formens betydelse brukar i de flesta sammanhang underskattas. Med avseende på det förra kan man säga att det säkert kan finnas områden som är likgiltiga när det gäller europeisk integration, men som har viss betydelse för nordiska intressen.“<sup>36</sup>

Vi finder grund til at knytte en kommentar til Anderssons vurdering. Man kan naturligvis håbe – og ofte gå ud fra – at EU-lovgiver har koncentreret sig om de vigtigste problemstillinger i forbindelse med udfærdigelsen og vedtagelsen af et direktiv. Imidlertid kan man ikke gå ud fra, at et direktiv harmoniserer alle aspekter, hvor forskelle mellem de nationale love kan lede til grænsehindringer. At en given problemstillingen ikke blev harmoniseret ved et direktiv, behøver ikke at skyldes, at den anses for irrelevant ud fra en samhandels- eller konkurrencevinkel. Det kan ligeså vel skyldes, at staterne ikke har kunnet blive enige om fælles løsninger, eller at man blot har haft fokus et andet sted og anset det for formålstjenligt at gå langsomt og etapevis frem. Det er derfor ikke berettiget at gå ud fra, at

<sup>34</sup> Jf. Sejersted, op.cit., s. 231 og 246.

<sup>35</sup> Jf. Palmgren, „Genomförande av EG-direktiv – särskilt på områden med samfällid nordisk lagstiftning“, Forhandlingerne ved det 35. nordiske juristmøtet i Oslo 18.-20. august 1999. Del 2., s. 795 (819).

<sup>36</sup> Jf. Andersson, „Nordisk regleringssamarbetet och EU-rätten“ i: Nordiska Ministerrådet: Utvecklingen af det nordiska lagstiftningssamarbetet under inverkan av EU och EES“, s. 17 (28).

en given problemstilling er uden synderlig praktisk betydning, blot fordi den ikke blev reguleret i et direktiv, men overladt til medlemsstaterne. Det gælder både, hvor den pågældende problemstilling slet ikke er berørt i direktivet, og hvor den alene er reguleret i direktivet gennem en vag og ubestemt bestemmelse, der overlader de enkelte stater et betydeligt skøn i implementeringen og den daglige retsanvendelse.

### 6.3. Omfanget af det faktiske nordiske lovgivnings-samarbejde i forbindelse med implementering af EU/EØS-lovgivning

I det følgende beskrives det faktiske omfang af det nordiske lovgivnings-samarbejde i forbindelse med gennemførelsen af EU- og EØS-lovgivning. Som det vil fremgå, er det undersøgelsens overordnede konklusion, at man må sondre mellem områder, hvor de nordiske lande uafhængigt af EU og EØS er vant til at samarbejde i lovgivningsspørgsmål, og retsområder, der falder uden for det traditionelle nordiske lovgivnings-samarbejde, jf. hhv. pkt. 6.3.1 og 6.3.2 nedenfor.

#### 6.3.1. Områder hvor der er tradition for nordisk samarbejde

Inden for områder, hvor det nordiske samarbejde uafhængigt af EU og EØS har en særlig forankring, foregår der hyppigt et betydeligt samarbejde med hensyn til implementering af EU- og EØS-lovgivning. Det er ligefrem vurderingen, at samarbejdet på dette område har været stigende, og at dette først og fremmest gælder EU- og EØS-relaterede problemstillinger.<sup>37</sup> En af de involverede danske embedsmænd har i anden sammenhæng beskrevet samarbejdet således:

„I implementeringsfasen foregår der i dag et betydeligt uformelt samarbejde på embedsmandsplan på det formueretlige og en række andre områder. Jeg synes, at erfaringerne er gode. Jeg tror, at et sådant uformelt samarbejde med fordel kunne benyttes på endnu flere områder. Betydningen er det uformelle samarbejde kan nok let undervurderes. I praksis er det temmelig produktivt. Møderne mellem de involverede embedsmænd giver typisk os alle en bedre og mere sikker forståelse af direktivet – ti øjne ser bedre end to. De lovtekniske løsninger bliver som regel også bedre. I praksis sker der ofte også en indholdsmæssig tilnærmelse under processen. Vi stjæler hinandens gode ideer og bliver gensidigt inspireret. Her udnytter vi altså i praksis fordelene ved den grundlæggende fælles retsopfattelse, som vi har i de nordiske lande. Vi forstår simpelthen hinanden godt.“<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Jf. Mattson, „Erfarenheter av praktiska nordiska samarbetet inom förmögenhetsrätten under inverkan av EES och EU, i: Nordiska Ministerrådet, Utvecklingen af det nordiska lagstiftningssamarbetet under inverkan av EU och EES“, s. 54.

<sup>38</sup> Jf. Hjortnæs, Forhandlingerne ved det 35. nordiske juristmøde i Oslo 18.–20. august 1999. Del 2, s. 795 (819).



Denne vurdering af samarbejdets omfang svarer til den, som en svensk embedsmand har fremført, nemlig at

„samarbete om genomförandet har blivit naturlig rutin. ... Det er en truism att saga att den nordiska förmögenhetsrätten har harmoniserats genom direktiven men inte att den har harmoniserats långt mera än vad direktiven egentligen krävde.“<sup>39</sup>

Forbrugerkøbsdirektivet (direktiv 99/44) kan nævnes som eksempel på et direktiv, hvor de nordiske lande har drøftet forskellige aspekter vedrørende gennemførelsen i national ret. I dette tilfælde havde de respektive fagministerier sideløbende med den interne nationale forberedelse af implementeringslovgivningen diskussioner i den nordiske embedsmandsarbejdsgruppe om, hvorledes direktivet måtte fortolkes og gennemføres. Et vist samarbejde fandt også sted i forhold til direktivet om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked (direktiv 2005/29), produktsikkerhedsdirektivet (direktiv 2001/95), det såkaldte e-handelsdirektiv (direktiv 2000/31), direktivet om digitale signaturer (direktiv 99/93), fjernsalgsdirektivet (direktiv 97/7), timeshare-direktivet (direktiv 94/47) og direktivet om søgsmål med påstand om forbud på området for beskyttelse af forbrugernes interesser (direktiv 98/27). Også inden for immaterialretsområdet – hvor der ligeledes er tradition for nordisk lovgivningssamarbejde – har de nordiske lande drøftet spørgsmål om den nationale implementering af EU- og EØS-lovgivning. Eksempler er direktivet om patentering af bioteknologiske opfindelser (direktiv 98/44), direktivet om retlig beskyttelse af mønstre (direktiv 98/71) og ophavsretsdirektivet (direktiv 2001/29).<sup>40</sup> Endelig har der været et betydeligt nordisk samarbejde under de forskellige Schengen-forhandlinger.<sup>41</sup>

En svensk embedsmand har beskrevet samarbejdets form i forhold til formueretlige direktiver på følgende måde:

„Samarbetet vid genomförandet av ett direktiv går till så att en genomförande-grupp bildas med en eller två deltagare från berörda departement i alla de fem nordiska länderna. Samarbetet sker mellan departementen och utanför Nordiska ministerrådet. Island och Norge har kunnat delta i genomförandegrupperna även innan det aktuella direktivet omfattats av EES-avtalet och har gjort det lika aktivt som de andra. ... Ibland deltar representanter från olika departement i genomförandegruppen, vilket inte påverkar arbetet annat än positivt. Gruppen börjar omedelbart när direktivet antas och arbetar sedan normalt under hela genomförandetiden, dvs. i regel i tre år. ...

Man går igenom artikel för artikel och diskuterar hur bestämmelserna bör tolkas och lämpligast genomföras. Hur skall artikeln tolkas? Vad behöver ändras i nationell lagstiftning? Vilken systematik och terminologi bör användas? Vad bör

<sup>39</sup> Jf. Mattson, op.cit., s. 57.

<sup>40</sup> Jf. videre om nordisk samarbejde vedrørende gennemførelse af direktiver inden for det ophavsretlige område: Hermansen, „Det nordiske lovgivningssamarbejdet på ophavsrettsområdet“, i: Nordiska Minister-rådet, Utvecklingen av det nordiska lagstiftningssamarbetet under inverkan av EU och EES, s. 63 (68).

<sup>41</sup> Jf. herom Backer, op.cit., s. 249.

stå i lagtext och vad bör stå i motiv? Vilka närliggande frågor bör lämpligen tas upp? Deltagarna drar sig inte för att ha åsikter om genomförandet i de andras länder. Det finns ett påtagligt medvetande om ett gemensamt intresse av ett riktigt och lämpligt genomförande i alla länderna. ... Några beslut tas aldrig, men man arbetar sig fram till en gemensam förståelse av direktivet och ambitionen är helt klart att dessutom försöka komma fram till gemensamma identiska regler och helst också motiv.”<sup>42</sup>

### 6.3.2. Andre områder

#### 6.3.2.1 Samarbejdets opståen og emnekreds

Som påvist ovenfor under pkt. 6.3.1 foregår der er et betydeligt nordisk lovgivningssamarbejde om direktivimplementering inden for de områder, hvor der uafhængigt af EU- og EØS traditionelt har været et nordisk rets-samarbejde. Til gengæld peger de til brug for denne rapport afholdte interviews på, at der ikke er nogen tilsvarende generel praksis i forhold til implementering af direktiver uden for disse områder. Først beskrives under nærværende pkt. 6.3.2.1 samarbejdets form og emnekreds. Dernæst diskuteres under pkt. 6.3.2.2., i hvilket omfang grænsehindringsspørgsmål udgør en del af samarbejdet. Endelig udskilles til særskilt behandling under pkt. 6.3.2.3 og 6.3.2.4 samarbejdet om gennemførelsen af service-direktivet og samarbejdet inden for energiområdet.

I hvert fald fra dansk side eksisterer der ingen generelle tværministerielle instruktioner om, at gennemførelsen af EU-lovgivning skal ske i konsultation med de øvrige nordiske lande. Det har heller ikke været muligt for rapportens forfattere at identificere sådanne instruktioner eller blot anbefalinger i øvrige nordiske landes regler og vejledninger om udfærdigelse af lovtekster og gennemførelse af EU-direktiver.<sup>43</sup> Omfanget og karakteren af samarbejdet varierer derfor betydeligt fra ministerium til ministerium med justitsministerierne som dem, der nok traditionelt har haft det største samarbejde.<sup>44</sup> Selv internt i de forskellige ministerier synes graden af samarbejde at variere fra afdeling til afdeling.

Interviewene tegner et billede af, at samarbejdet i stor udstrækning afhænger af, om de enkelte sagsbehandlere har udviklet personlige kontakter med sagsbehandlere i andre stater. Det hyppigste sted for opbygningen af sådanne kontakter er møder i Bruxelles, enten i forbindelse med behandlingen af et direktivforslag eller i arbejdsgrupper eller komitologi-procedurer efter direktivets vedtagelse.

---

<sup>42</sup> Jf. Mattson, op.cit., s. 58 f.

<sup>43</sup> Jf. i samme retning mht. Finland: Wilhelmsson, „Det bristfälliga nordiska lagstiftnings-samarbetet och Helsingforsfördraget“, i: Nordisk Ministerråd, Lagstiftningspolitik – Nordiskt Seminarium om Lagstiftningspolitik, s. 117 (119). Dette kan naturligvis ændre sig som følge af den nedenfor under pkt. 7.4 omtalte Rekommandation 37/2008 af 29. oktober 2008 om henvisninger til andre nordiske landes lovgivninger i forbindelse med fremlæggelse af lovforslag.

<sup>44</sup> Denne konklusion svarer til tidligere vurderinger, se f.eks. Bruun, indlæg på det 35. nordiske jurist-mødet i Oslo 18.-20. august 1999. Del 2, s. 822 f.

Samarbejde, der udspringer på denne måde, er hverken begrænset til eller fokuseret på nordisk samarbejde. De fleste giver udtryk for, at man nok har tættere kontakter til de øvrige nordiske EU-lande end til EU-landene generelt. Ofte er samarbejdet imidlertid lige så nært med f.eks. Tyskland, Holland og Storbritannien, og det er de konkrete politiske interesser og personlige forbindelser, som præger samarbejdet. Hvor forbindelserne er tættere med de øvrige nordiske EU-lande end med andre EU-stater, skyldes dette således normalt ikke en bevidst prioritering af nordisk samarbejde, men blot, at man på grund af kulturelle og sproglige fællesnævne normalt bedre forstår hinanden og oftere står over for de samme problemstillinger.

Eftersom det uformelle samarbejde navnlig finder sted i forbindelse med emner, der er knyttet til forhandlinger i Bruxelles eller i øvrigt med EU-institutionerne, er de danske embedsmænds kontakthaver generelt set større til svenske og finske kollegaer end til embedsmænd i de to nordiske lande, der ikke er med i EU. Gennem EØS-aftalens regler om inddragelse af EFTA-landene er der ganske vidst i flere tilfælde opbygget kontakter til islandske og norske embedsmænd, men disse kontakter er i reglen svagere end dem, der er opbygget til kollegaer fra ikke-nordiske EU-lande.

Samarbejdet har hyppigst karakter af ad hoc samarbejde vedrørende konkret afgrænsede problemstillinger, hvor landene befinder sig i beslægtede situationer og har sammenfaldende interesser. I interviewene peges f.eks. på, at de nordiske stater undertiden søger at koordinere deres forhandlingspositioner over for EU-organerne med hensyn til fortolkning af et direktiv i tilfælde, hvor Kommissionen kan forventes at fortolke direktivet på en måde, som staterne ikke deler. Flere embedsmænd pegede også på, at hvor et direktiv indeholder en pligt for staterne til at udfærdige handlingsplaner eller rapporter om direktivets gennemførelse og praktiske anvendelse, opstår der undertiden et samarbejde mellem staterne om udfærdigelse af sådanne rapporter. På tilsvarende måde opstår uformelt samarbejde hyppigst på ad hoc basis i forbindelse med vedtagelser i komitologi-udvalg. Endelig sker der undertiden en vis koordination i forbindelse med afgivelse af indlæg for EF-domstolen.

Der er til gengæld kun yderst få eksempler på nogen reel og mere systematisk koordination af de nationale gennemførelseslove. Samarbejde omkring direktivimplementering er som oftest ikke eksisterende. Og hvor det finder sted, er det i reglen ikke begrundet i det nordiske sammenhold som sådant, men begrænset til ad hoc diskussioner, hvor landene står over for fælles problemstillinger i forbindelse med direktivimplementeringen. Dette kan f.eks. være i situationer, hvor flere lande har beslægtede nationale lovgivninger og/eller har konkrete fortolkningsvanskeligheder i forhold til en eller flere bestemmelser i det relevante direktiv.

Flere af de interviewede embedsmænd gav udtryk for, at selv hvor man kunne have ønsket sig at søge inspiration i andre landes overvejelser om, hvorledes et givent direktiv bør gennemføres, var implementeringsfristen

jævnlig så kort, at der reelt ikke var tid til at tage kontakter til de øvrige EU/EØS-lande. Endvidere var det sjældent således, at de andre lande var nået længere i implementeringsprocessen og dermed havde fundet løsninger, man kunne finde inspiration i. En yderligere barriere for gensidig informationsudveksling var, at de personer, der stod for implementeringen på den nationale scene, ikke altid var de samme personer som dem, der havde forhandlet direktivforslaget i Bruxelles. Der var derfor ikke opbygget den personlige kontakt, som gjorde et sådant uformelt samarbejde nærliggende. I implementeringsfasen var samarbejdet på den baggrund i reglen begrænset til at inkludere andre nationale aktører, herunder andre berørte ministerier, erhvervsorganisationer og interessegrupper.

Det ovenfor anførte billede bekræfter de vurderinger, som man finder i hovedparten af litteraturen om nordisk samarbejde om national implementering af EU- og EØS-lovgivning. I 1999 blev praksis således beskrevet på følgende måde af en finsk embedsmand:

„När det gäller genomförande av direktiv har nyttan av nordiskt samarbete främst ansetts bestå av möjligheter till samordning av nordisk lagstiftning på de områden där så bör enligt Helsingforsavtalet samt arbetsinbesparing när det gäller att hitta lagtekniska lösningar“.

Det blev samtidig udtalt – og beklaget – at der på en lang række områder, hvor der udstedes fællesskabsregler, ikke var noget synderlig samarbejde.<sup>45</sup>

På tilsvarende måde har en dansk embedsmand tidligere udtalt, at mens der er et betydeligt nordisk samarbejde i den fase af lovgivningsprocessen, hvor et kommissionsforslag om nye EU-regler inden for miljøområdet forhandles i Bruxelles, er der til gengæld intet reelt samarbejde om implementeringen af det vedtagne direktiv:

„De folk, som har arbejdet med implementering af de forskellige direktiver [inden for miljølovgivningen] ... har ikke følt, at det har været naturligt at vende sig mod de øvrige nordiske lande, og det skønnes heller ikke at være et savn, at man ikke har gjort det. Det skyldes, at lovgivningerne på de forskellige områder er for forskellige. I implementeringsfasen forholder hver enkelt land sig til den allerede eksisterende lovgivning på det relevante område. Hvis der skal være samarbejde i implementeringsfasen skønnes det at være mere oplagt, at det bliver mellem en større kreds af lande i EU, helst alle. I øvrigt forekommer det sædvanligvis mere hensigtsmæssigt at henvende sig til Kommissionen, når der er behov for nærmere at drøfte indholdet af en vedtaget EU-regulering.“<sup>46</sup>

Dog er tendensen til gensidig bistand formentlig højere, når direktivet rejser væsentlige og komplicerede lovgivningsmæssige spørgsmål, og dets gennemførelsesfrist samtidig er så lang, at der er tid til en mere dyb-

<sup>45</sup> Jf. Palmgren, op.cit., s. 810 f.

<sup>46</sup> Jf. Aarøe, „Nordisk lovgivningssamarbejde under indvirkning af EU og EØS - Praktiske erfaringer fra Danmark på miljøområdet“, i: Nordiska Ministerrådet, Utvecklingen av det nordiska lagstiftningssamarbetet under inverkan av EU och EES, s. 74 (78).

degående gensidig konsultation. Det gælder navnlig, når implementeringen foretages af de justitsministerier, som i andre henseender er vant til at tage kontakt med de øvrige nordiske lande i forbindelse med udarbejdelsen af væsentlige lovudkast. Som eksempel herpå kan nævnes gennemførelsen af det såkaldte personoplysningsdirektiv (direktiv 95/46).<sup>47</sup>

6.3.2.2 Særlig om samarbejde med henblik på at reducere grænsehindringer  
Ingen af interviewpersonerne kunne komme på eksempler, hvor sigtet med samarbejde var enten at undgå indførelsen af nye grænsehindringer eller fjerne eksisterende grænsehindringer ud over det, som var påkrævet for at opfylde det pågældende direktiv. I stedet var formålet med samarbejdet mere generelt at bistå hinanden i at sikre, at implementeringen blev EU/EØS-medholdelig og forståelig for borgere og virksomheder. Det var heller ikke almindeligt i forbindelse med direktivimplementeringen at undersøge retstilstanden i øvrige nordiske lande og på den baggrund overveje, om den påtænkte implementeringsform kunne medføre grænsehindringer for borgere og virksomheder.

I et enkelt tilfælde blev det oplyst, at man i forbindelse med samarbejdet var blevet opmærksom på, at et andet nordisk land havde videreført et nationalt godkendelseskrav, som formentlig rejste problemer i forhold til reglerne om fri bevægelighed, og som i hvert fald kunne give anledning til praktiske vanskeligheder for udenlandske tjenesteydere. Man anså det imidlertid ikke for ens opgave at søge at presse det andet land til at fjerne denne hindring, da sigtet med samarbejdet ikke lagde op hertil, men mere til at koordinere landenes holdning over for Kommissionen.

Den altovervejende del af de embedsmænd, der deltog i interviews til brug for udarbejdelsen af denne rapport, erkender, at en „supplerende“ nordisk harmonisering udover den, der følger af EF-reglerne, formentlig i nogle tilfælde vil kunne reducere besværligheder for borgere og virksomheder. De anfører imidlertid samtidig, at de ikke anser problemet for at være betydeligt. Desuden minder de om, at årsagen til, at harmoniseringen i et direktiv ikke blev fuldstændig, ofte er, at staterne ønsker en manøvre frihed med henblik på at kunne bibeholde nationale forskelle, og at der kan ligge fuldt legitime politiske grunde bag sådanne ønsker. Det ville derfor være forkert at gå ud fra, at de ikke harmoniserede problemstillinger generelt blot er af så teknisk-administrativ karakter, at en yderligere nordisk „top-up“ harmonisering i almindelighed vil kunne foretages uden at berøre spørgsmål, der har en national politisk interesse.<sup>48</sup>

De interviewede embedsmænd anfører samstemmende, at det naturligvis er fint, hvis grænsehindringer kan undgås. Hovedparten giver imidlertid samtidig udtryk for, at i hvert fald den danske centraladministration ikke arbejder målrettet på at ensrette de nordiske lovgivninger ud over det, som er påkrævet for at gennemføre et direktiv korrekt. Samtidig an-

---

<sup>47</sup> Jf. Backer, op.cit., s. 253.

<sup>48</sup> Jf. herom nærmere nedenfor under pkt. 7.1.

føres det, at forvaltningen kun har begrænsede ressourcer til rådighed. Der må derfor komme klare politiske tilkendegivelser om, at supplerende nordisk ensretning af lovgivningen er en prioritet, før forvaltningen vil bruge kræfter herpå. Ingen af de interviewede embedsmænd kunne minde at have modtaget sådanne politiske signaler.<sup>49</sup>

Det var en gentagen pointe, at myndighedernes fokus på det europæiske frem for det nordiske samarbejde hang sammen med det indre markeds succes, og at denne succes kommer nordiske borgere og virksomheder til gode, uanset at arbejdet er generelt europæisk og ikke særligt fokuseret på samordning af de nordiske landes lovgivning. F.eks. i forhold til fælles standarder for produkter var det generelle indtryk, at det nordiske marked var for ubetydningsfuldt til, at der var vundet meget ved at udvikle supplerende fælles regler, der videreudbygger dem, der gælder på EU/EØS-niveau. Til gengæld fremhævedes det flere gange, at diskussioner på nordisk plan var egnede til at afdække, hvor forskellige nationale regler skabte anledning til problemer for borgere og virksomheder. Nordiske drøftelser kunne derfor på nyttig vis give anledning til at fremkomme med fællesnordiske forslag til ensartede europæiske regler.

Det blev også hyppigt anført, at man ikke ønskede at skabe et særskilt nordisk indre marked som en selvstændig blok indenfor EØS. Set fra erhvervslivets synspunkt ville retsenhed med f.eks. Tyskland ofte være af større betydning end retsenhed med f.eks. Island, idet den største handel inden for de fleste fag ikke er mellem de nordiske lande, men mellem hvert af disse og andre EU-lande.

Den altovervejende del af de interviewede embedsmænd gav således udtryk for grundlæggende samme synspunkt som det, en højtstående dansk embedsmænd tidligere har formuleret på følgende måde:

„[S]pecielt på formuerettens område kan man spørge, om det er i pagt med tendensen i tiden at forestille sig en særlig nordisk retsenhed byggende på transformering af direktiver nu, hvor vi oplever, at økonomierne internationaliseres, og hvor vi på europæisk plan ser en bevægelse henimod en trinvis udvikling af en fælleseuropæisk formueret.“<sup>50</sup>

På tilsvarende måde svarer de interviewede embedsmænds holdninger overordnet til det, som den finske professor Wilhelmsson har givet udtryk for:

„Visserligen kan man – i dag som tidigare – säkerligen betvivla tyngden av en detaljerad rättsenhet som sammanhållande faktor i Norden. Men kan också säga att de praktiska/ekonomiska motiven numera snarare är relevanta i ett europeisk sammanhang.“<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Jf. hertil nedenfor under pkt. 7.1.

<sup>50</sup> Jf. Hjortnæs, op.cit., s. 819.

<sup>51</sup> Jf. Wilhelmsson, op.cit., s. 123. Se også Wellejus, „Den nordiska rättsenhetens problem i dag“ – Det 26. nordiske juristmøde i Helsingfors 1972, s. 71 f, og von Eybens udtalelser s. 72 f samme sted.

Hvor de involverede embedsmænd har deltaget i et særlig nordisk embedsmandsnetværk, er beskrivelsen af den faktiske generelle situation grundlæggende den samme. Til gengæld er vurderingen af behovet for øget samarbejde ofte anderledes. Her udtrykkes beklagelse over det begrænsede samarbejde, og der gives udtryk for, at man kan frygte, at den manglende koordinering i implementering resulterer i praktiske besværligheder for de berørte borgere og virksomheder. Et eksempel er de administrative byrder, der er forbundet med at sætte sig ind i forskellige nationale lovgivninger, som strengt taget ikke behøvedes at være forskellige. Det indrømmes dog samtidig, at en borger eller virksomhed selv i tilfælde, hvor de nordiske landes lovgivninger rent faktisk er ens, måtte bruge tid på at opdage og verificere dette, da man jo ikke generelt kan gå ud fra, at dette er tilfældet.

#### 6.3.2.3 Særligt om servicedirektivet

Et af de mere dybdegående samarbejdsområder har været i relation til servicedirektivet. Samarbejdet har fundet sted i form af et samarbejdsforum bestående af de fem nordiske lande, de tre baltiske lande og Polen. Endvidere har Tyskland deltaget i de senere møder, ligesom også Kommissionen deltager fra tid til anden. Der har været afholdt møder ca. to gange om året. Deltagerne i samarbejdet er de samme personer som dem, der repræsenterer de respektive regeringer i Bruxelles.

Samarbejdstemaerne svarer til de emner, der tages op i Bruxelles i en bredere diskussion om servicedirektivets gennemførelse og anvendelse i national ret. Samarbejdet har således i betydelig grad været et spin-off heraf. Også implementeringsspørgsmål diskuteres, f.eks. om direktivet bedst kan gennemføres ved en enkelt horisontal lov eller ved mange snævre sektorlove. Samarbejdet har afdækket fælles forståelser af direktivet, som også – på grund af gruppens størrelse – har kunnet udøve en vis indflydelse på Kommissionen. Samarbejdet sker ikke kun for at kunne lære af de andres erfaringer, men også for at skaffe oplysninger om de øvrige landes implementeringer, idet sådanne informationer efterspørges af erhvervslivet i de respektive lande.

Samarbejdet har hverken haft som sigte eller virkning at harmonisere de nordisk/baltiske lovgivninger inden for det spillerum, som direktivet giver de enkelte lande. Dog fandt de interviewede personer det nærliggende at antage, at det nordisk-baltiske samarbejdsforum på længere sigt kunne føre til, at de enkelte lande i fremtiden ville være mindre tilbageholdende med diskret at spørge et land med strengere krav end de øvrige lande, om der vitterligt var behov for at opretholde sådanne strengere krav. Sådanne forespørgsler ville i det mindste anspore det pågældende land til selv at overveje behovet for frihandelsbegrænsende regler.

#### 6.3.2.4 Særligt om det nordiske samarbejde inden for reguleringen af elektricitetsmarkedet

Reguleringen af elektricitetsmarkedet er et andet retsområde, hvor der findes et betydeligt nordisk samarbejde. Dette samarbejde er til dels grundlagt med de nordiske energiministres såkaldte Louisiana-erklæring fra 1995 og konkretiseret bl.a. ved den såkaldte Elmarkedsgruppe.

Det er de involverede aktørers opfattelse, at dette samarbejde i høj grad er nyttigt. Man understreger imidlertid samtidig, at de positive erfaringer næppe generelt kan overføres til andre politikområder, og at det således ville være uberettiget at generalisere ud fra dette eksempel. Samarbejdet på elektricitetsområdet er nemlig først og fremmest grundet i det forhold, at der har været et konkret økonomisk og energipolitisk behov for at samordne de nordiske landes lovgivning, og at der uafhængigt af EU/EØS reelt eksisterer et fælles nordisk elektricitetsmarked. Endvidere har samarbejdet kun i begrænset omfang til formål at koordinere de nordiske landes implementering af EF-lovgivning.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Dette forhold vil muligvis ændres som følge af, at arbejdsgruppen for fornybar energi under det nordiske energisamarbejde i 2009 har iværksat et projekt, hvis formål er at se nærmere på mulighederne for og konsekvenserne af et nordisk samarbejde vedrørende implementeringen af artikel 6 - 11 i direktivet for fremme af vedvarende energi (direktiv 2009/28).





## 7. anbefalinger for fremtidigt nordisk samarbejde i forbindelse med direktivgennemførelse

### 7.1. Vil et øget samarbejde begrænse mængden af grænsehindringer?

Ovenfor under pkt. 4-5 blev det påvist, at forskelle i den nationale implementering af direktiver undertiden enten skaber grænsehindringer eller dog tillader, at allerede eksisterende forskelle mellem de nationale lovgivninger kan bestå. Endvidere blev det ovenfor under pkt. 6 konkluderet, at der er mange retsområder, hvor der ikke findes noget synderligt nordisk samarbejde om gennemførelse af EU- og EØS-lovgivning. På den baggrund er det naturligt at stille spørgsmålet, om et øget nordisk samarbejde om sådanne spørgsmål ville have reduceret omfanget af disse grænsehindringer.

Desværre er det næppe muligt at give et entydigt og håndfast svar på dette spørgsmål. Det vil jo være udtryk for ren spekulation at gætte på, om et sådant samarbejde ville afdække grænsehindringer, som man ellers ikke ville have været opmærksom på. Ligeledes ville det være umuligt at forudsige, om staternes viden herom ville have resulteret i, at de ville have udformet deres gennemførelseslovgivning anderledes.

En teoretisk mulig måde at vurdere spørgsmålet på ville være at undersøge, om der statistisk set var flere grænsehindringer i tilfælde, hvor der ikke har været samarbejde om implementeringen, end i tilfælde, hvor der har været et sådant samarbejde. For at fremkomme med pålidelige data måtte der imidlertid være tale om en minutiøs gennemgang af et stort antal direktiver og fem gange så mange nationale gennemførelsesregler. En sådan gennemgang ville kun kunne gennemføres ved inddragelse af en gruppe af jurister med EU/EØS-retlig ekspertise fra alle fem nordiske lande. Endvidere måtte der tages højde for, at det nordiske lovgivnings-samarbejde hidtil navnlig har fundet sted på områder, hvor det er mindre sandsynligt, at forskelle i de nationale lovgivninger giver anledning til grænsehindringer. En sådan undersøgelse falder derfor uden for denne rapports rækkevidde.

I det følgende vil vi på den baggrund nøjes med pege på forskellige faktorer, der kan give en indikation på sandsynligheden for, at et øget nordisk samarbejde om direktivimplementering vil kunne mindske mængden af unødige grænsehindringer.

Det er nærliggende at antage, at et styrket implementeringssamarbejde ville øge sandsynligheden for, at de nordiske lande bliver opmærksomme

på diverse grænsehindrende virkninger af deres egne nationale lovgivninger. Jo mere de involverede embedsmænd kender til de øvrige nordiske lovgivninger, desto større sandsynlighed er der for, at der afdækkes tilfælde, hvor forskelle i de nationale lovgivninger resulterer i barrierer for fri bevægelighed. Samtidig vil en sådan øget viden kunne få de enkelte lande til at reflektere over, hvorvidt disse barrierer rejser problemer i forhold til EU/EØS-retten. En betydelig del af de embedsmænd og politikere, der står for den nationale implementering af et direktiv, har næppe megen viden om EF-domstolens og EFTA-domstolens praksis vedrørende ulovlige begrænsninger for fri bevægelighed. Som følge heraf savner gennemførelseslovgivning – uanset dens loyale efterlevelse af det enkelte direktivs bestemmelser – ofte et indre markeds perspektiv.<sup>53</sup> Et samarbejde, der fokuserer herpå, vil således i sig selv kunne medvirke til øget opmærksomhed på, hvilke nationale regler, der virker hæmmende for fri bevægelighed.

Spørgsmålet er herefter, om en sådan øget opmærksomhed omkring grænsehindringsspørgsmål vil medføre en ændring i udformningen af de nationale gennemførelsesregler.

Dansk Industri (DI) har i dets skriftlige besvarelse til brug for denne rapport udtalt følgende:

„[i]n general, DI believes that increased cooperation between authorities will lead to a better functioning of the internal market. Such cooperation should both cover the implementation phase of new European directives, and a continued contact to ensure homogeneous interpretation of regulations and standards. This is also important in connection with market control measures.

Due to the long term relationship and cooperation between the Nordic countries, DI believes that it should be easy to find common ground and establish common positions and procedures if resources are allocated to such objective. This might even facilitate discussions at the European level and give a stronger Nordic influence when needed. It would also be appropriate to make a direct comparison between the specific implementation measures of the Nordic countries.“

Efter vores opfattelse vil øget opmærksomhed omkring grænsehindringer først og fremmest kunne have en positiv virkning, såfremt denne understøttes af reel og tydelig markeret politisk vilje til at gøre noget ved de problemer, der måtte blive afdækket gennem et stærkere nordisk lovgivningssamarbejde. Medmindre grænsehindringen ligefrem strider mod EU- eller EØS-retten, er det jo op til hver enkelt stat at vurdere politisk, om de bagvedliggende grunde til handelshindringen er mere tungtvejende end det forhold, at reglen forringer samhandelen.

Erfaringen fra de tilfælde, hvor der rent faktisk har været nordiske drøftelser om forskellige implementeringsmuligheder, peger ikke entydigt i retning af, at staterne generelt prioriterer fælles løsninger højt. Eksempelvis var der et ganske dybdegående nordisk samarbejde omkring imple-

---

<sup>53</sup> Jf. Reichel m.fl., *Förvaltning för fri rörlighet*, s. 9, 63 og 73.

menteringen af direktiv 93/13 om urimelige kontraktvilkår. Alligevel blev de nordiske lande ikke enige om alle materielle detaljer, og resultatet blev således, at indholdet af gennemførelsesreglerne i norsk ret på flere punkter adskilte sig fra de danske og svenske gennemførelsesregler.<sup>54</sup> Også de nordiske regerings reaktioner på de tilfælde af grænsehindringer, som i Nordisk Ministerråds regi blev identificeret i Poul Schlüters redegørelse herom, kunne tyde på, at den politiske vilje undertiden er begrænset, når en ophævelse af grænsehindringerne forudsætter ændringer af politisk og/eller økonomisk vigtige regler.<sup>55</sup>

Selv når Kommissionen eller ESA henleder en stats opmærksomhed på, at dens nationale lovgivning ikke blot fremkalder grænsehindringer, men ligefrem må antages at stride mod EU- eller EØS-retten, er det mere reglen end undtagelsen, at vedkommende stat forsøger at forsvare den pågældende lovgivning i stedet for at benytte lejligheden til at ændre denne således, at grænsehindringen forsvinder. Heri er der intet kritiserbart, men det illustrerer, at en række EU/EØS-regler relaterer sig til politisk følsomme områder, hvor hensynet til fri bevægelighed ofte ikke gives førsteprioritet.

Disse nævnte eksempler illustrerer samtidig, at det efter omstændighederne kan være vanskeligt at få parlamentarisk dækning for ensartede lovtekster alene ud fra hensynet til nordisk retsenhed, hvis lovens indhold derved kommer til at bryde med de hovedsynspunkter, der er fremherskende i de enkelte landes politiske debat.<sup>56</sup> Som anført af Wilhelmsson kan en af hovedårsagerne til, at det nordiske lovgivningssamarbejde er stødt på vanskeligheder, således være, at

„rätten i dag öppet betraktas som mer 'samhällelig' eller 'politisk' än tidigare. Exempelvis frågan om konsumentskyddet på försäkringsrättens område uppfattas inte längre som ett spørgsmål blott för försäkringsexpeter och juristprofessorer, utan den är av intresse för vidare kretsar av beslutsfattare och medborgare. De vedertagna samarbetsformerna kanske inte fungerar lika väl i en sådan kontext. ... Kraven på snabba och politiskt synliga resultat utgör i sig en broms för tidskrävande samnordiska projekt. Då rätten blir mer öppet samhällelig förutsätter ett fungerande samarbete – som inte längre kan dras bara av akademiker och byråkrater – en äkta politisk vilja att upprätthålla och utveckla den nordiska rättsenheten. Man måste politiskt värdesätta rättsenheten så högt att man är beredd att acceptera de dröjsmål, och kompromisser, som ett nordiskt lagstiftningsprojekt med nödvändighet måsta medföra.“<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Jf. Sejersted, op.cit., s. 233, med videre henvisninger.

<sup>55</sup> Jf. Schlüter, De nordiske lande – én arbejdsplads, ét hjemmemarked. En redegørelse om fjernelse af grænsehindringer fra samarbejdsministerens særlige repræsentant Poul Schlüter 2005. Se særlig rapportens s. 11, 13, 22 og 24. For nærværende undersøgelse er det i øvrigt interessant, at ingen af de grænsehindringer, der blev identificeret i rapporten skyldes forskellige nationale implementeringer af EU-direktiver.

<sup>56</sup> Jf. Madsen, „Den nordiska rättsenhetens problem i dag“, s. 60 f.

<sup>57</sup> Jf. Wilhelmsson, op.cit., s. 124 f.

Som anført ovenfor under pkt. 2 har de nordiske lande gentagne gange bekræftet over for hinanden, at man lægger politisk vægt på at samarbejde både om direktivgennemførelse og om at afskaffe unødige grænsehindre. De afholdte interviews kunne imidlertid give indtryk af, at denne politiske vilje ikke tilstrækkeligt effektivt er kommunikeret videre til de embedsmænd, der i dagligdagen arbejder med at gennemføre direktiver i national ret. Efter vores opfattelse afhænger potentialet for et reelt nordisk samarbejde om direktivgennemførelse ikke blot af vedtagelsen af fællesnordiske principerklæringer, men nok så meget af de enkelte regerings konkrete politiske ambitioner, således som disse kommer til udtryk i deres løbende instruktion af de berørte embedsmænd. Der er i den forbindelse grund til at minde om følgende udtalelse fra en finsk embedsmand, som selv har deltaget i nordisk lovgivningssamarbejde:

„Det är självklart att vi kan och skall ha ett pragmatiskt samarbete när vi genomför ett direktiv – ett samarbete som innebär utbyte av information och erfarenheter och som eventuellt, men inte nödvändigtvis, kan leda till likartade lösningar. Men frågan om vi utöver detta skall ha ett fastare samarbete – på vissa områden eller som allmän princip skal eftersträva likartad nordisk lagstiftning – blir beroende av vilka ambitionsnivåer som ställs på det nordiska lagstiftningssamarbetet i allmänhet. Den politiska fråga som måste få ett svar, är om det finns en vilja till en ökad tillnärmning mellan de nordiska länderna eller om vi är nöjda med dagens informella samarbetsformer.“<sup>58</sup>

## 7.2. Fordele ved samarbejde om implementeringen

Ovenfor under pkt. 7.1 pegede vi på, at et øget nordisk samarbejde om direktivimplementering formentlig ville reducere mængden af grænsehindre, men at det er vanskeligt at give noget bud på, hvor stor en sådan reduktion vil være. Vi finder derfor anledning til i det følgende at påvise, at der under alle omstændigheder er andre fordele ved et øget nordisk samarbejde om gennemførelse af EU- og EØS-lovgivning.

Det skorter da heller ikke på retspolitiske anbefalinger om et øget nordisk samarbejde om gennemførelsen af EU-retsakter. Eksempelvis har den danske højesteretsdommer Børge Dahl udtalt følgende:

„Når udefrakommende krav skal implementeres, er det ikke let at forstå, hvorfor det så ikke konsekvent tilstræbes, at der anvendes samme implementeringsteknik ... Også her ligger en opgave for fortsat nordisk lovgivningssamarbejde ... som oven i købet kan tænkes løst billigere i fællesskab end hver for sig ... I en verden med international overvågning af, om vi efterlever de internationale regler, er det også en styrke, når spørgsmål stilles, at kunne optræde i samlet flok. ... Implementering turde være en opgave, hvor hensynet til det nordiske burde kunne få

<sup>58</sup> Jf. Palmgren, op.cit., s. 814, der ligeledes s. 812 f. anfører, at „önskemålen om nordisk rättslikhet inte har särskilt hög prioritet i lagstiftningsarbetet“.

god gennemslagskraft, hvis ellers vi har et fællesnordisk syn på, hvad der er god lovteknik. Tilvejebringelse af et nordisk syn på valg af implementeringsteknik – og åbenhed derom – er foranstaltninger, som kunne sætte liv en i proces, som tilsyneladende kun stumpvis er i funktion.”<sup>59</sup>

På tilsvarende måde har den tidligere EF-dommer og finske højsteretsdommer Leif Sevón argumenteret for, at mens det ville være integrationspolitisk uheldigt, hvis de nordiske lande under forhandlingerne i Bruxelles fungerede som en særskilt blok, ville det til gengæld være en styrke, om de samarbejdede om direktivimplementering og søgte at komme til en fælles forståelse af vedkommende direktiv. Særskilt vigtigt er dette efter Sevóns mening på områder, hvor direktivet nødvendiggør en ændring af en allerede samordnet eksisterende nordisk lovgivning.<sup>60</sup>

Direktivbestemmelser er hyppigt vagt og uklart formulerede. Det kan derfor være svært præcist at overskue, hvilke pligter et direktiv pålægger medlemsstaterne, og dermed også, hvilket spillerum staterne har i den nationale gennemførelse. På tilsvarende måde kan implementering ofte rejse vanskelige lovtekniske problemstillinger. Medvirkende hertil er, at ønsket om at opnå kompromisser i Rådet undertiden indebærer, at man accepterer – eller ligefrem søger – uklarhed i aftaleteksten.<sup>61</sup> Endvidere er det jo således, at direktivforslag normalt forhandles af personer, der vel er specialister inden for det pågældende retsområde, men som ikke nødvendigvis har detailkendskab til den nationale lovgivningsteknik.<sup>62</sup>

Derfor kan erfaringsudvekslinger vedrørende de enkeltes landes overvejelser omkring sådanne problemstillinger ofte give nyttige indspark til den nationale beslutningsproces. Uanset om de enkelte lande på det pågældende område måtte være villige til at „ofre“ deres hidtidige retstilstand og afskaffe særregler med henblik på at opnå nordisk retsenhed, vil diskussioner i sig selv kunne vise sig frugtbare. Gennemarbejdningen af de krav, som direktivet stiller, bliver simpelthen grundigere og mere mangesidet, og det samlede input af sagkundskab bliver større.<sup>63</sup>

Denne vurdering svarer til den, som flere embedsmænd med erfaring inden for området har givet udtryk for. Således har embedsmænd, der deltog i forberedelsen af Finland, Island, Norge og Sveriges indtræden i EØS, karakteriseret de fire landes uformelle samarbejde om gennemførelsen af det enorme EØS-regelværk som frugtbart.<sup>64</sup> Endvidere har

<sup>59</sup> Jf. Dahl, *op.cit.*, s. 170 og 172 f (kildehenvisninger i citatet udeladt). Beslægtede argumenter er fremsat af Mattson, *op.cit.*, s. 56-58, Abrahamsson, „Det nordiske lagstiftningssamarbetets fremtid i ett EU-perspektiv“, i: *Utvecklingen av det nordiska lagstiftningssamarbetet under inverkan av EU och EES*, s. 85 (92), Norberg, „Domstolarna och lagstiftaren i ett EU-perspektiv“, s. 27 (39), og Nurmi, „Politikerna och Domarrollen“, s. 43 (48).

<sup>60</sup> Jf. Sevón, *op.cit.*, s. 680.

<sup>61</sup> Jf. Fenger, *Forvaltning og Fællesskab*, s. 438 f.

<sup>62</sup> Jf. Fenger, *Forvaltning og Fællesskab*, s. 144 f, og Bekkers m.fl., „Going Dutch: Problems and policies concerning the implementation of EU legislation in the Netherlands“ s. 454 (467).

<sup>63</sup> Jf. Palmgren, *op.cit.*, s. 810.

<sup>64</sup> Jf. f.eks. Nordling, Indlæg på det 35. nordiske juristmøtet i Oslo 18.-20. august 1999. Del 2., s. 822. Som anført af bl.a. Bernitz, *op.cit.*, s. 41, og Sejersted, *op.cit.*, s. 232, er det dog samtidigt bemærkelsesværdigt, hvor lidt koordination, der trods alt var mellem de nordiske lande i forbindelse med de enorme

den tidligere chef for Det norske Justitsdepartements Lovafdeling Inge Lorange Backer anførte følgende:

„Kombinasjonen av franske prinsipper, tysk grundighet og engelsk detaljrikdom i lovgivningen kan gi en lovteknisk utformning som er lite smakelig for en nordisk gane. Nordiske idealer med å søke å formulere lovregler med sikre på best mulig kommunikasjon til borgerne gir derfor nok en basis for samarbeid i gjennomføringsfasen.“<sup>65</sup>

På tilsvarende måde har en islandsk embedsmand anført,

„at netop EU og EØS og den store internationalisering generelt, giver os en endnu større anledning til at samarbejde omkring lovgivningsspørgsmål og lovgivningspolitik. Det er nyttigt at have samråd om hvordan man i love og forskrifter udfører visse forpligtelser som staterne har påtaget sig i Fællesskabet eller gennem international konventioner og aftaler.“<sup>66</sup>

Vurderingen flugter også med udtalelsen i pkt. II.1 i „Program och principer för det nordiska lagstiftningsarbetet 2002–2005“, hvorefter

„kravet om nordisk nytte betyr ikke nødvendigvis at samarbeidet skal resultere i rettsenhet i de nordiske land. Klart fastlagte og utbygde samarbeidsordninger kan i seg selv være av nordisk nytte. Lovsamarbeidet består til dels av å utveksle kunnskap og faktiske opplysninger, bl.a. om eksisterende lovgivning og lovforslag i de nordiske land, til nytte for de andre land som hver for seg kan ha begrensede ressurser til rådighet for lovgivningsarbeidet.“

Se også samme programs pkt. II.2, hvor det udtales, at

„på områder hvor man ikke kan forvente rettsenhet – f.eks. fordi de moralske verdioppfatninger eller det institusjonelle rammeverk er forskjellig – kan informasjons- og erfaringsutveksling være formålstjenlig.“<sup>67</sup>

Herudover kan diskussioner om både gennemførelsen af direktiver specifikt og handelshindringer generelt – uanset om de ender op med fællesnordisk lovgivning – hjælpe med at afkode, hvor der er behov for fælles-europæisk lovgivning eller standarder. Med andre ord kan et nordisk samarbejde bruges ikke blot til at skabe en særlig nordisk fællesregulering, men også til at identificere, hvor grænsehindringsproblemer indebærer, at der er behov for mere EU/EØS regulering.<sup>68</sup>

---

regelændringer, der i begyndelsen af halvfemserne var nødvendige i Norge, Sverige, Finland og Island som følge af landenes tilslutning til EØS-aftalen.

<sup>65</sup> Jf. Backer, op.cit., s. 258.

<sup>66</sup> Jf. Árnadóttir, „Lovgivningspolitik i Island“, i: Nordisk Ministerråd, Lagstiftningspolitik - Nordiskt Seminarium om Lagstiftningspolitik, s. 43 (53). Se også Nordisk Ministerråd, De nordiska förvaltningslagarna i utveckling – Seminariet i Helsingfors 22 november 1999, s. 7.

<sup>67</sup> Jf. ovenfor under pkt. 6.3.2.2 og se tilsvarende B 240/medborger, Medborger- og Forbrugerudvalgets betænkning om Ministerrådsforslag om program og principper for det nordiske justits-samarbejde, s. 4.

<sup>68</sup> Jf. ovenfor under pkt. 6.3.2.2 og se tilsvarende vedrørende standarder Møller m.fl., op.cit., s. 65, 66, 72 f og 81 f.

Formålet med denne rapport er at beskrive det nordiske samarbejde i forbindelse med gennemførelse af fællesskabsregler. Alligevel finder vi grund til at pege på fordelene ved at samarbejde allerede inden dette tidspunkt. Som allerede fremhævet på det nordiske juristmøde i Oslo i 1999 bør samarbejdet ikke først starte, når direktivet er vedtaget.<sup>69</sup> Rent bortset fra at et samarbejde under forhandlingerne også kunne være formålstjenligt, er det under alle omstændigheder fremmende for det senere samarbejde vedrørende implementeringen af den vedtagne retsakt, at Island og Norge inddrages, allerede før retsakten indlemmes i EØS-aftalen. Desto mere viden om et kommende direktivs indhold EFTA-landene får på et tidligt tidspunkt i forhandlingerne af direktivforslaget, desto mere forbedres sandsynligheden for, at landene senere implementerer vedkommende direktiv på en korrekt måde.<sup>70</sup>

### 7.3. Ressourcespørgsmål

EU-arbejdet beslaglægger store arbejdsressourcer for de nordiske EU-lande, og det samme gælder for de norske og islandske centraladministrationer i forhold til EØS-arbejdet.<sup>71</sup> Et mere gennemgribende nordisk samarbejde om udformningen af den nationale implementering af et direktiv vil imidlertid forudsætte, at man i hvert af landene har embedsmænd til rådighed, som kan afse betydelig tid til dette samarbejde, og som løbende har ressourcer til at deltage i møder, der må afholdes med væsentligt kortere mellemrum end det, der traditionelt har kendetegnet nordisk retssamarbejde. Det har derfor med rette været fremført, at *„ett av de största hoten mot samarbetet i dag är bristen på tid och resurser.“*<sup>72</sup>

Navnlig hvor implementeringsfristerne er korte, kan det være vanskeligt at opnå fuld nordisk retsenhed uden at komme i en traktatbrudssituation, med mindre man accepterer først at lave en midlertidig national gennemførelseslovgivning og derpå – efter implementeringsfristens udløb – at arbejde videre med at ensrette de nordiske landes implementeringslove. Med professor Sejersteds ord:

„Når enighet først er oppnådd på EU-nivå, kan man si at systemet ikke tar høyde for videre (blokkvis) samarbeid mellom medlemsstatene. Det kan være vanskelig nok for nasjonal lovgiver å få reglene gjennomført i tide, særlig dersom de må vedtas som lov av parlamentet. Ytterligere tid til nordisk samarbeid er det ofte ikke.“<sup>73</sup>

<sup>69</sup> Jf. Hjortnæs, op.cit., s. 819. Se også B 240/medborger, Medborger- og Forbrugerudvalgets betænkning om Ministerrådsforslag om program og principper for det nordiske justitsamarbejde, s. 7.

<sup>70</sup> Jf. Backer, op.cit., s. 257.

<sup>71</sup> Allerede i debatten på det Nordiske Juristmøde i 1972 forudskikkede statsråd Lidbom, at arbejdet med EU-lovgivningen ville tage så mange ressourcer, at der var risiko for, at der ville blive mindre tid til det nordiske retssamarbejde, jf. Lidbom, Den nordiska rättsenhetens problem i dag - *Det 26. nordiske juristmøde i Helsingfors 1972*, s. 53 (58 f).

<sup>72</sup> Jf. Nordiska Ministerrådet, Utvecklingen av det nordiska lagstiftningssamarbetet under inverkan av EU och EES, s. 5, og tilsvarende rapportens s. 15.

<sup>73</sup> Jf. Sejersted, op.cit., s. 231. Se tilsvarende Hjortnæs, op.cit., s. 819, og Mattson, op.cit., s. 62 f.



På den anden side kan netop tids- og arbejdspress tænkes at blive reduceret gennem et samarbejde, hvor man kan trække på hinandens erfaringer og overvejelser, når man skal tilpasse sin nationale lovgivning til de nye fælles europæiske regler. Undertiden kan den bearbejdelse af problemstillinger, der parallelt foregår i de andre nordiske lande, således facilitere tilvejebringelsen af et godt beslutningsgrundlag for den nationale beslutningsproces.<sup>74</sup> Blot er det nødvendigt at igangsætte samarbejdet forholdsvis tidligt i implementeringsforløbet, således at diskussionen ikke først sker, når mulighederne for at tilpasse lovforslagene til hinanden reelt allerede er forspildt.

#### 7.4. Samarbejdets form

Omfanget af den årlige tilgang af nye EU/EØS-regler er så stort, at en blot delvist systematisk nordisk koordination af implementeringen af disse vil indebære et samarbejde, der langt overstiger omfanget af det hidtidige nordiske lovgivningssamarbejde. Dette gælder så meget desto mere, fordi begrebet grænsehindre skærer på tværs af ministerieopdelingen i de enkelte lande og berører hovedparten af deres ministerier.

Endvidere kræver et øget nordisk samarbejde om EU- og EØS-lovgivning kontaktflader, som ikke hidtil har eksisteret i nordisk regi. Dette skyldes bl.a., at denne lovgivning administreres af andre ministerier end dem, som historisk set har været drivende for det nordiske retssamarbejde. Som anført i litteraturen – og bekræftet af denne undersøgelses interviews – er der ikke megen tradition for nordisk lovsamarbejde i de fleste af de fagministerier, der står for forhandlingen og implementering af direktiver. I hvert fald for så vidt angår de nordiske EU-lande bør de manglende kontakter dog kunne opbygges gennem ministeriernes kontakter fra det lovforberedende arbejde i Bruxelles. Det er i den forbindelse af betydning, at mange af de embedsmænd, som deltager i EU-samarbejdet, også deltager i nordiske komiteer.<sup>75</sup>

Med hensyn til samarbejdets form finder vi både fordele og ulemper ved at formalisere dette i forhold til dagens uformelle samarbejde. På den ene side roses det nordiske samarbejde hyppigt for sin uformelle form. Et mere formelt samarbejde kan risikere at forsinke den nationale implementering af et direktiv og virke unødigt bureaukratiserende. En svensk embedsmand har således anført, at

<sup>74</sup> Jf. Bernitz, op.cit., s. 41, og Palmgren, op.cit., s. 811.

<sup>75</sup> Jf. Sverdrup, „Europeisering som de-institutionalisering – nordisk samarbeid i endring“, s. 162 (190).

„en erfarenhet som är gemensam för samarbetet vid såväl förhandlingarna som genomförandet är att det fungerar bäst när det är informellt. Om det slags praktiska samarbete som det här är fråga blir styrt av administrativa riktlinjer och politiska överenskommelser, då fungerar det inte lika bra. ... Ytterligare riktlinjer för samarbetet bör inte reglera hur samarbetet närmare skall gå till. Det viktiga är att det säkerställs att det finns allmänna förutsättningar (inte minst ekonomiska och personella resurser) för ett samarbete; att samarbete kan komma igång när det behövs och att verkligen kommer igång när det krävs. Alltså lite mer än de vakande ögon som Nordisk ämbetsmannakommittén för lagstiftningsfrågor (NÄL) nu håller på samarbetet och de riktlinjer som finns i 1997 års samarbetsprogram. Man bör alltså vara försiktig så att samarbetet inte byråkratiseras.“<sup>76</sup>

Det er formentlig tilsvarende betragtninger, der ligger bag de hidtidige temmelig uforpligtende formuleringer i de nordiske samarbejdsprogrammer, hvor der ikke generelt lægges op til fælles arbejdsgrupper m.v.

På den anden side indebærer den uformelle form, at det reelle samarbejde i betydelig grad kommer til at afhænge af interessen hos de enkelte embedsmænd. Dette bliver i stadig højere grad et problem i takt med, at kontinuiteten i de nationale forvaltningsorganer svækkes som følge af, at de enkelte embedsmænd generelt sidder kortere og kortere tid i den samme stilling.<sup>77</sup> Medmindre erfaringsudvekslingen mellem nordiske embedsmænd er kontinuerlig og ses som en almindelig del af gennemførelsen af et direktiv, kan det nok let hænde, at samarbejdet glemmes i en allerede travl hverdag. Det gælder navnlig på områder, hvor der endnu ikke er en fast tradition for et sådant samarbejde.

På den baggrund argumenterede en højtstående finsk embedsmand i 1999 for, at man undersøgte mulighederne for at udvide kompetencen for den Nordiske Arbejdskomite for Lovgivningsanliggender, således at dette organ blev tillagt et overordnet ansvar for, at det nordiske lovgivnings-samarbejde fungerede inden for alle sektorer, hvor der blev gennemført EF-direktiver. Samme embedsmand har også foreslået, at der blev udarbejdet en fælles nordisk håndbog i udfærdigelsen af lovgivning, og at det burde være en fast bestanddel af et lovforslags bemærkninger at have et afsnit om, hvilket nordisk samarbejde der har fundet sted i forbindelse med forberedelsen af implementeringen af det relevante direktiv.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Jf. Mattson, op.cit., s. 58. Se tilsvarende Wersäll, „Nordiskt straffrättsligt samarbete – praktiska erfarenheter“, i: Nordiska Ministerrådet, Utvecklingen av det nordiska lagstiftningssamarbetet under inverkan av EU och EES, s. 69 (74).

<sup>77</sup> Jf. Sejersted, op.cit., s. 220 f.

<sup>78</sup> Jf. Palmgren, op.cit., s. 810 f.

Endelig har Nordisk Råd for nyligt anbefalet de nordiske landes regeringer at indarbejde henvisninger til relevant lovgivning i de øvrige nordiske lande, når forslag til nye love fremlægges i de nationale parlamenter samt at oplyse om eventuelle konsekvenser i forhold til de øvrige nordiske lande.<sup>79</sup> Det er håbet, at de enkelte regeringer og parlamenter derved får et bedre grundlag for at vurdere, om påtænkte regler vil have grænsehindrende virkninger, og i givet fald mulighed for at udforme reglerne på en måde, hvorved disse virkninger kan undgås eller dog mindskes mest muligt.

---

<sup>79</sup> Jf. Rekommandation 37/2008 af 29. oktober 2008 og se ligeledes det bagvedliggende udvalgsforslag om en styrkelse af det nordiske lovsamarbejde A 1453/medborger, s. 1. Anbefalingen minder om et forslag, som den danske professor Palle Bo Madsen i 1999 fremsatte om, at man i forbindelse med lovgivningsarbejdet i de enkelte nordiske lande giver en generel instruks om, at der skal reflekteres over de påvirkninger af den nordiske kulturtradition og retstradition, som lovforslaget måtte have, på grundlæggende samme måde, som et lovforslag normalt redegør for dets forventede økonomiske konsekvenser, jf. Madsen, Indlæg på det 35. nordiske juristmødet i Oslo 18.-20. august 1999. Del 2., s. 821.

## 8. Konklusioner og afsluttende bemærkninger

Det er nærværende undersøgelses konklusion, at et øget nordisk samarbejde om gennemførelse af direktiver i flere henseender kunne være nyttigt. Dels vil et sådant samarbejde formentlig i nogle tilfælde kunne medvirke til en mere enstrenget nordisk lovgivning med deraf følgende lettelser for borgere og virksomheder og større potentiale for øget konkurrenceevne. Dels vil et samarbejde i sig selv kunne højne den lovtekniske kvalitet af de nordiske landes gennemførelseslovgivninger.

Som afsluttende bemærkning finder vi samtidig grund til at fremhæve, at manglende samarbejde omkring implementering af EU-lovgivning ikke er den eneste grund til, at der fortsat består konkurrencefordrejning og barrierer for fri bevægelighed. En mindst lige så vigtig barriere består i, at de enkelte lande enten gennemfører for sent eller fejlagtigt.

De nordiske lande bryster sig ofte med at være blandt de bedste til at gennemføre og overholde EU/EØS-lovgivningen. De såkaldte „Internal Market Scoreboards“ fra Kommissionen og ESA viser da også gode resultater for Danmark, Finland, Norge og Sverige. Til gengæld halter Island bagud. Mens Island i det sidste Scoreboard fra juli 2009 figurerer som nr. 22 ud af samtlige 30 EØS-lande med hensyn til rettidig gennemførelse af direktiver<sup>80</sup>, var Island blot få måneder forinden det land i EØS, som var dårligst til at gennemføre direktiver rettidigt.<sup>81</sup> Endvidere har navnlig Island, men til dels også Norge, et særligt problem med gennemførelsen af forordninger. Dette er en problemstilling, som ikke opstår i EU-landene, hvor forordninger jo gælder uden at skulle gennemføres i national ret. For Islands vedkommende drejer det sig i skrivende stund om 38 forordninger, mens Norge er bagud med syv forordninger. Dette indebærer, at Island samlet set fortsat er det land ud af alle 30 EØS-lande, som er dårligst til rettidigt at implementere EU/EØS-lovgivning.

Endelig viser både SOLVIT-arbejdet og Kommissionens og ESA's årsberetninger, at der ofte opstår fejlagtig anvendelse af selv korrekt gennemførte direktiver i de nationale administrationer.<sup>82</sup> Sådanne sager kommer sjældent for EF- eller EFTA-domstolen, men har ikke desto mindre stor betydning for de borgere og virksomheder, der kommer i klemme som følge af, at de nationale forvaltningsorganer overser EU/EØS-regler i deres daglige administration. Også i den henseende kunne meget vindes ved et øget nordisk forvaltningssamarbejde. Som rettelig anført af professor Sejersted:

---

<sup>80</sup> Jf. EFTA Surveillance Authority, EEA EFTA States Internal Market Scoreboard July 2009, s. 9.

<sup>81</sup> Jf. EFTA Surveillance Authority, EEA EFTA States Internal Market Scoreboard February 2009, s. 7.

<sup>82</sup> Jf. også Reichel m.fl., op.cit., s. 12 f.

„De nordiske tradisjonene for forvaltningssamarbeid er nokså svake. Selv der hvor lovsamarbeidet har ført til felles regler, har den løpende håndhevingen stort sett foregått uten særlige forsøk på koordinering. ... EU-retten skaper et nytt behov for nordisk forvaltningssamarbeid. Som nevnt er de krav EU-retten stiller ofte uklare, og etterlater et større eller mindre nasjonalt handlingsrom. Da kan det for det første være nyttig å utveksle erfaringer, slik at man blir klar over hvilke valgmuligheter som finnes. For det andre kan det være en fordel å være flere stater dersom man ønsker at ta en sjanse. Dersom flere stater insisterer på en felles forståelse av en EU-regel, kan det gi økt politisk tyngde overfor Kommisjonen eller andre stater som har motforestillinger. For det tredje kan de nordiske landene støtte hverandre dersom det oppstår problemer, selv om man ikke har samarbeidet på forhånd. Endelig er det et gode sig selv for nordiske borgere og næringsliv dersom landene tolker og håndhever EU-retten på samme måte.“<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Jf. Sejersted, *op.cit.*, s. 234 f. Se i samme retning Backer, *op.cit.*, s. 258.

## 9. Hørte myndigheder og organisationer

- Confederation of Finnish Industries EK
- Dansk Industri
- EFTA-tilsynsmyndigheden
- Håndværksrådet
- Klima- og Energiministeriet, Danmark, 3 forskellige kontorer under Energistyrelsen
- Kommerskollegium – Solvit Centre Sweden
- Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, CIRIUS
- Næringslivets Hovedorganisasjon (Norge)
- Svenskt Näringsliv
- Transportministeriet, Danmark
- Økonomi- og Erhvervsministeriet, Danmark, Dansk Standard samt fire forskellige sektioner under Erhvervs- og Byggestyrelsen



# 10. Litteratur

- Aarøe, Karen, „Nordisk lovgivningssamarbejde under indvirkning af EU og EØS - Praktiske erfaringer fra Danmark på miljøområdet“, i: Nordiska ministerrådet, Utvecklingen av det nordiska lagstiftningssamarbetet under inverkan av EU och EES, TemaNord, 2000:614, s. 74–79.
- Abrahamsson, Olle, „Det nordiske lagstiftningssamarbetets framtid i ett EU-perspektiv“, i: Nordiska ministerrådet, Utvecklingen av det nordiska lagstiftningssamarbetet under inverkan av EU och EES, TemaNord 2000:614, s. 85–93.
- Andersson, Thorbjörn, „Nordisk regleringssamarverkan och EU-rätten“ i: Nordiska ministerrådet, Utvecklingen av det nordiska lagstiftningssamarbetet under inverkan av EU och EES, TemaNord, 2000:614, s. 17–29.
- Árnadóttir, Ragna, „Lovgivningspolitik i Island“, i: Nordisk Ministerråd, Lagstiftningspolitik - Nordiskt Seminarium om Lagstiftningspolitik, s. 43 (53), TemaNord 2005:516, s. 43–53.
- Backer, Inge Lorange, „Nordisk lovsamarbeid i europeiseringens tegn“, i: Olsen og Sverdrup (red), Europa i Norden – Europeisering av nordisk samarbeid, 1998, s. 248–261.
- Bekkers, VJMM m.fl., „Going Dutch: Problems and policies concerning the implementation of EU legislation in the Netherlands“, i: Craig og Harlow (red), Lawmaking in the European Union, Kluwer Academic Publishers, 1998, s. 454–478.
- Bernitz, Ulf, Nordic Legislative Cooperation in the New Europe – A challenge for the Nordic Countries in the EU Perspective, Stockholm Institute for Scandinavian Law, vol. 39, 2000, s. 39–45.
- Blume, Peter, m.fl., Retlig Regulering – teknik og metode, Akademisk Forlag, 1990.
- Bruun, Niklas, indlæg på det 35. nordiske juristmøte i Oslo 18.–20. august 1999. Del 2. – 2000, s. 822–823.
- Confederation of Finnish Industries, Trade barriers Encountered by Finnish Businesses in 2005 and Means to Tackle Them, 2005.
- Dahl, Børge, „Har det nordiske lovsamarbejde udspillet sin rolle?“, Forhandlingerne ved det 37. nordiske Juristmøde i Reykjavík, 18.–20. august 2005. Bind 1, s. 157–173.
- Dansk Industri, EU's indre marked. Godt begyndt – halvt fuldendt, DI Debat 2007.
- Due, Ole, „Nordisk Lovgivning og De Europæiske Fællesskaber“, NTFR, 1976, s. 41.
- EFTA Surveillance Authority, EEA EFTA States Internal Market Scoreboard February 2009.
- EFTA Surveillance Authority, EEA EFTA States Internal Market Scoreboard July 2009.
- Eyben, W.E. von, Den nordiska rättsenhets problem i dag - Det 26. nordiske juristmøde i Helsingfors 1972, De nordiske Juristmøder, 1972.
- Fenger, Niels, m.fl., European Free Trade Association (EFTA) and European Economic Area (EEA), Kluwer 2005.
- Fenger, Niels, Forvaltning og Fællesskab, Jurist- og Økonomforbundet, 2004.
- Fenger, Niels, „Gennemførelse af direktiver og regler, der understøtter forordninger“, i: Olsen og Sørensen (red), Europæiseringen af dansk ret, DJØF, 2008.
- Hermansen, Bengt Olav, „Det nordiske lovgivningssamarbeidet på opphavsrettsområdet“, i: Nordiska ministerrådet, Utvecklingen av det nordiska lagstiftningssamarbetet under inverkan av EU och EES, TemaNord 2000:614, s. 63–69.
- Hjortnæs, Lars, Forhandlingerne ved det 35. nordiske juristmøde i Oslo 18.–20. august 1999. Del 2. – 2000, s. 795.
- Jarnvall, Eva m.fl., Global business – rules that help and hinder, Svenskt Näringsliv, 2007.
- Jääskinen, Niilo, „EG-rättens inverkan på lagstiftningsmetodik och rättstillämpning i Norden“, 33. Nordiske Juristmøde 1993, vol. II, s. 565–583.



- Jensen, Asbjørn, „EF's betydning for det nordiske lovsamarbejde“, Tidsskrift for Retsvidenskab, 1988, s. 524.
- Lidbom, Carl, Den nordiska rättsenhetens problem i dag - Det 26. nordiske juristmøde i Helsingfors 1972, De nordiske Juristmøder, 1972.
- Madsen, Niels, „Den nordiska rättsenhetens problem i dag - Det 26. nordiske juristmøde i Helsingfors 1972“, De nordiske Juristmøder, 1972.
- Madsen, Palle Bo, Indlæg på det 35. nordiske juristmøtet i Oslo 18.–20. august 1999. Del 2. – 2000, s. 820–821.
- Mattson, Dag, „Erfarenheter av praktiska nordiska samarbetet inom förmögenhetsrätten under inverkan av EES och EU“, i: Nordiska ministerrådet, Utvecklingen af det nordiska lagstiftningssamarbetet under inverkan av EU och EES, TemaNord, 2000:614, s. 54–63.
- Møller, Kim m.fl., Exploiting the potential of Nordic internationalisation of services – The possibilities for Nordic service standardisation initiatives, Nordic Innovation Centre, 2008.
- Norberg, Sven, „Domstolarna och lagstiftaren i ett EU-perspektiv“, i: Bernitz og Wiklund (red.), Nordiskt lagstiftningssamarbete i det nya Europa, Juristförlaget, Stockholm, 1996.
- Nordisk InnovationsCenter, Fra grensehindre og problemer til forenkling og markedsmuligheder - Forslag til strategi og tiltak for et grenseløst nordisk næringsliv, Oslo, 2007.
- Nordiska ministerrådet, Utvecklingen av det nordiska lagstiftningssamarbetet under inverkan av EU och EES, TemaNord 2000:614.
- Nordisk Ministerråd, De nordiska förvaltningslagarna i utveckling – Seminarier i Helsingfors 22 november 1999, TemaNord 2000:518.
- Nordisk Ministerråd, Det Internationale Norden - Nordisk samarbejde i europæisk ramme 2007, København, 2007.
- Nordisk Ministerråd, Det nordiske samarbejde i EU 2003, København, 2003.
- Nordisk Ministerråd, Ett öppnare Norden 2003 – Året som gick i Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet, København, 2003.
- Nordisk Ministerråd, Nordisk Ministerråds Europa-aktiviteter – statusrapport 2001, København, 2002.
- Nordisk Ministerråd, Sektorplan - Gensidig tillid og en lang og bred tradition – Prioriteter i lovsamarbejdet under Islands formandskab i Nordisk Ministerråd 2009“, København, 2008.
- Nordisk Ministerråd, Sektorprogram Justitie – Sveriges ordförandeskap i Nordiske ministerrådet 2008, København, 2007.
- Nordling, Lotty, Indlæg på det 35. nordiske juristmøtet i Oslo 18.–20. august 1999. Del 2. – 2000, s. 821–822.
- Nurmi, Pekka, „Politikerna och Domarrollen“, i: Bernitz og Wiklund (red.), Nordiskt lagstiftningssamarbete i det nya Europa, Juristförlaget, Stockholm, 1996.
- Olsen, Johan P., og Bjørn Otto Sverdrup (red.): Europa i Norden - Europeisering av nordisk samarbeid, Arena, Tano, Aschehoug, 1998.
- Palmgren, Sten, Genomförande av EG-direktiv – särskilt på områden med samfällid nordisk lagstiftning, Förhandlingene ved det 35. nordiske juristmøtet i Oslo 18.–20. august 1999. Del 2. – 2000.
- Pousette, Anna og Anders Gustafsson, Harmonisering av de nordiske ländernas träbyggregler. Trähusindustrins problem och byggreglernas krav, SP Rapport 2008:45.
- Reichel, Jane m.fl., Förvaltning för fri rörlighet, Statskontoret, Stockholm, 2006:16.
- Schlüter, Poul, De nordiske lande – én arbejdsplads, ét hjemmemarked. En redegørelse om fjernelse af grænsehindre fra samarbejdsministerens særlige repræsentant Poul Schlüter, Nordisk Ministerråd, København, 2005.
- Sejersted, Fredrik, „Nordisk rettssamarbeid og europeisk integrasjon“, i: Olsen og Sverdrup (red), Europa i Norden - Europeisering av nordisk samarbeid, 1998, s. 214–247.
- Sevón, Leif, „Nordisk lagstiftning i integrationsperspektiv“, Juridisk Tidskrift, 1994, nr. 4, s. 668–681.
- Sverdrup, Bjørn Otto, „Europeisering som de-institusjonalisering – nordisk samarbeid i endring“, i: Olsen og Sverdrup (red.), Europa i Norden - Europeisering av nordisk samarbeid, Arena, Tano, Aschehoug, 1998.
- Thureson m.fl., The use of fire classification in the Nordic countries – Proposals for harmonisation, SP Report 2008:29.

Wellejus, Bent, Den nordiska rättshettens problem i dag - Det 26. nordiske juristmøde i Helsingfors 1972, De nordiske Juristmøder, 1972.

Wersäll, Fredrik, „Nordiskt straffrättsligt samarbete – praktiska erfarenheter, i: Nordiska ministerrådet, Utvecklingen av det nordiska lagstiftningssamarbetet

under inverkan av EU och EES, TemaNord 2000:614.

Wilhelmsson, Thomas, „Det bristfälliga nordiska lagstiftningssamarbetet och Helsingforsfördraget“, i: Nordisk Ministerråd, Lagstiftningspolitik - Nordiskt Seminarium om Lagstiftningspolitik, TemaNord 2005:516, s. 117–126.



# Tiivistelmä

Pohjoismaat ovat toistuvasti vakuuttaneet toisilleen pitävänsä sekä direktiivien täytäntöönpanoon että turhien rajaesteiden poistamiseen liittyvää yhteistyötä poliittisesti tärkeänä. Tämän raportin tavoitteena on ensinnäkin selvittää, missä määrin Pohjoismaat todellisuudessa tekevät yhteistyötä EU- ja Eta-lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvissä kysymyksissä. Toiseksi tavoitteena on pohtia, missä määrin oikeudellisen yhteistyön lisääminen vähentäisi Pohjoismaiden välisiä rajaesteitä.

Raportissa esitetään seuraavat päätelmät:

- Pohjoismaat tekevät huomattavaa EU- ja Eta-lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvää yhteistyötä aloilla, joilla pohjoismainen yhteistyö on erityisen vahvaa EU:sta ja Etasta riippumatta. Vastaavaa yleistä käytäntöä ei sen sijaan ole olemassa pantaessa täytäntöön muiden alojen direktiivejä.
- Jos yhteistyötä tehdään, tavoitteena on torjua ainoastaan ne rajaesteet, joiden syntyminen on välttämätöntä estää kyseisen direktiivin täyttämiseksi.
- Pantaessa direktiivejä täytäntöön ei ole tapana tutkia muiden Pohjoismaiden lainsäädäntötilannetta ja harkita sen pohjalta, voisiko suunniteltu täytäntöönpanotapa aiheuttaa rajaesteitä kansalaisille ja yrityksille.
- Pohjoismaat ovat usein vahvistaneet poliittisen tahtonsa tehdä keskinäistä yhteistyötä direktiivien täytäntöönpanoon liittyvissä kysymyksissä, mutta tätä ei näytä olevan viestitty riittävän tehokkaasti virkamiehille, joiden tehtävänä on saattaa direktiivit osaksi kansallista lainsäädäntöä.
- Pohjoismaisen yhteistyön lisääminen direktiivien täytäntöönpanoon liittyvissä kysymyksissä olisi monessa mielessä hyödyllistä. Toisaalta yhteistyö saattaisi joissakin tapauksissa johtaa Pohjoismaiden lainsäädännön yhdenmukaistumiseen, mikä helpottaisi kansalaisten ja yritysten arkea ja loisi paremmat mahdollisuudet kilpailukyvyn parantamiselle. Toisaalta yhteistyö sinänsä voisi parantaa Pohjoismaiden täytäntöönpanolainsäädännön lakiteknistä laatua.



# Útdráttur

Norræn stjórnvöld hafa margoft ítrekað mikilvægi þess að efla samstarf um framkvæmd tilskipana og afnám ástæðulausra landamærahindrana. Markmiðið með þessari skýrslu er í fyrsta lagi að kanna í hve miklum mæli norrænu ríkin starfa saman að framkvæmd ESB- og EES-löggjafar. Í öðru lagi kanna hvernig aukið löggjafarsamstarf gæti fækkað landamærahindrunum milli norrænu ríkjanna.

Niðurstöður skýrslunnar eru eftirfarandi:

- Norrænu ríkin eiga töluvert samstarf um framkvæmd ESB- og EES-löggjafar á sviðum þar sem norrænt samstarf fer fram óháð því hvort þau tengjast ESB og EES. Hins vegar er engin hefð fyrir samstarfi um framkvæmd tilskipana á öðrum sviðum.
- Þar sem samstarf á sér stað er markmiðið ekki að sporna við landamærahindrunum fram yfir það sem krefst til að framkvæma viðkomandi tilskipun.
- Ekki er algengt að skoða löggjöf hinna norrænu ríkjanna með það í huga að fyrirhuguð framkvæmd tilskipunar geti skapað landamærahindranir fyrir einstaklinga eða fyrirtæki.
- Margítrekaður vilji ráðamanna til þess að norrænu ríkin starfi saman að framkvæmd tilskipana virðist ekki hafa skilað sér til embættismanna sem starfa við að flétta tilskipanir inn í innlenda löggjöf.
- Aukið norrænt samstarf um framkvæmd tilskipana væri að mörgu leyti hentugt. Samstarf gæti m.a. stuðlað að auknu samræmi í norrænni löggjöf en það myndi létta undir hjá einstaklingum og fyrirtækjum og efla samkeppnishæfni ríkjanna. Þá gæti samstarf bætt tæknilega útfærslu innlendrar löggjafar sem lýtur að framkvæmd tilskipana.